

Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete: Schlussbericht

Bonin, Holger; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Bredtmann, Julia; Brussig, Martin; Demir, Gökyay; Kamb, Rebecca; Frings, Hanna; Glemser, Axel; Haas, Anette; Höckel, Lisa Sofie; Huber, Simon; Kirchmann, Andrea; Kirsch, Johannes; Klee, Günther; Krause-Pilatus, Annabelle; Kühn, Juliane; Kugler, Philipp; Kusche, Michel; Maier, Anastasia; Rinne, Ulf; Rossen, Anja; Scheu, Tobias; Schilling, Katharina; Teichert, Eckart; Wapler, Rüdiger; Wolf, Katja; Zühlke, Anne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bonin, H., Boockmann, B., Brändle, T., Bredtmann, J., Brussig, M., Demir, G., ... Zühlke, A. (2021). *Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete: Schlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB587). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW); RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); Kantar - Public Devision; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75735-6>

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

587

Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete

– Schlussbericht –

Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete

– Schlussbericht –

I Z A Institute
of Labor Economics
Initiated by Deutsche Post Foundation



Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA)
Schaumburg-Lippe-Straße 5–9
53113 Bonn

Holger Bonin (IZA)

Bernhard Boockmann (IAW)

Tobias Brändle (IAW)

Julia Bredtmann (RWI)

Martin Brussig (IAQ)

Gökay Demir (RWI)

Rebecca Kamb (RWI)

Hanna Frings (RWI)

Axel Glemser (Kantar)

Anette Haas (IAB)

Lisa Sofie Höckel (RWI)

Simon Huber (Kantar)

Andrea Kirchmann (IAW)

Johannes Kirsch (IAQ)

Günther Klee (IAW)

Annabelle Krause-Pilatus (IZA)

Juliane Kühn (IAB)

Philipp Kugler (IAW)

Michel Kusche (IAW)

Anastasia Maier (IAW)

Ulf Rinne (IZA)

Anja Rossen (IAB)

Tobias Scheu (IAW)

Katharina Schilling (IAQ)

Christian Teichert (IAB)

Rüdiger Wapler (IAB)

Katja Wolf (IAB)

Anne Zühlke (IAW)

September 2021

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Dieser Schlussbericht präsentiert wissenschaftliche Erkenntnisse über Umsetzung, Inanspruchnahme, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Es werden die Fragen beantwortet, wie effektiv und effizient die zentralen Maßnahmen der Arbeitsförderung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III für Personen im Kontext von Fluchtmigration im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe sind, und welche Faktoren, wie etwa Sprachförderung und individuelle und lokale Kontextfaktoren, die Maßnahmenwirksamkeit verstärken oder hemmen. Die kausalanalytisch angelegte Auswertung administrativer Daten wird durch die Untersuchung von Befragungsdaten und eine umfassende Implementationsanalyse ergänzt. Aus den empirischen Erkenntnissen abgeleitete Handlungsempfehlungen geben schließlich Impulse, um die Organisation, Prozesse und Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete so zu gestalten, dass ihre positiven Wirkungen weiter verstärkt werden können.

Abstract

This final report presents findings on the implementation, utilization, effects and economic efficiency of labor market integration measures for refugees. It answers the questions of how effective and efficient the central employment measures of SGB II and SGB III are for refugee migrants with regard to their labor market integration and social participation, and which factors, such as language support and individual and local context factors, strengthen or inhibit the effectiveness of the measures. The causal analysis of administrative data is complemented by the examination of survey data and a comprehensive implementation analysis. Finally, policy recommendations derived from the empirical findings provide impulses for designing the organization, processes and framework conditions of labor market integration measures for refugees in such a way that their positive effects can be further enhanced.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Tabellenverzeichnis | 9 |
| Abbildungsverzeichnis | 12 |
| Abkürzungsverzeichnis | 18 |
| Zusammenfassung | 21 |
| 1. Einleitung | 29 |
| 2. Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete | 32 |
| 2.1 Übersicht über die zu evaluierenden Maßnahmen | 32 |
| 2.2 Einsatz der Integrationsmaßnahmen im Zeitverlauf | 35 |
| 2.2.1 Einleitung | 35 |
| 2.2.2 Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insgesamt | 36 |
| 2.2.3 Zugänge nach Art der Integrationsmaßnahmen | 38 |
| 2.2.4 Maßnahmenzugänge von geflüchteten Frauen | 41 |
| 2.2.5 Maßnahmenzugänge nach Alter | 44 |
| 3. Implementation der Maßnahmen durch Jobcenter und Arbeitsagenturen | 47 |
| 3.1 Einleitung | 47 |
| 3.2 Ergebnisse der Fallstudien | 48 |
| 3.2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen | 48 |
| 3.2.2 Akteure und Zielsetzungen | 49 |
| 3.2.3 Strukturen zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten | 50 |
| 3.2.4 Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen | 52 |
| 3.3 Ergebnisse der Organisationsbefragungen | 77 |
| 4. Datengrundlagen der Evaluation | 85 |
| 5. Maßnahmenspezifische Effekte | 89 |
| 5.1 Einleitung | 89 |
| 5.1.1 Methodische Aspekte | 89 |
| 5.1.2 Strukturen der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen und regionale Maßnahmenintensität | 91 |
| 5.1.3 Operationalisierung und Zielgrößen der Wirkungsanalysen | 94 |
| 5.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 97 |
| 5.2.1 Einleitung | 97 |
| 5.2.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration | 99 |
| 5.2.3 Wirkungsheterogenitäten | 106 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 5.2.4 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe | 112 |
| 5.2.5 | Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen | 114 |
| 5.2.6 | Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen | 114 |
| 5.2.7 | Diskussion der Ergebnisse | 115 |
| 5.3 | Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | 117 |
| 5.3.1 | Einstiegsqualifizierung | 117 |
| 5.3.2 | Ausbildungsbegleitende Hilfen | 128 |
| 5.3.3 | Diskussion der Ergebnisse | 137 |
| 5.4 | Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung | 138 |
| 5.4.1 | Einleitung | 138 |
| 5.4.2 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration | 141 |
| 5.4.3 | Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen | 147 |
| 5.4.4 | Wirkungsheterogenitäten | 148 |
| 5.4.5 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe | 158 |
| 5.4.6 | Diskussion der Ergebnisse | 160 |
| 5.5 | Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit | 161 |
| 5.5.1 | Einleitung | 161 |
| 5.5.2 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration | 162 |
| 5.5.3 | Wirkungsheterogenitäten | 167 |
| 5.5.4 | Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen | 172 |
| 5.5.5 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe | 173 |
| 5.5.6 | Diskussion der Ergebnisse | 174 |
| 5.6 | Beschäftigung schaffende Maßnahmen | 177 |
| 5.6.1 | Einleitung | 177 |
| 5.6.2 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration | 179 |
| 5.6.3 | Wirkungsheterogenitäten | 184 |
| 5.6.4 | Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen | 187 |
| 5.6.5 | Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe | 188 |
| 5.6.6 | Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen | 190 |
| 5.6.7 | Diskussion der Ergebnisse | 192 |
| 5.7 | Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes | 194 |
| 5.7.1 | Einleitung | 194 |
| 5.7.2 | Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen über 40 Monate | 195 |
| 5.7.3 | Längerfristige Bilanzierung | 197 |
| 6. | Bewertung von Maßnahmenkombinationen | 199 |
| 6.1 | Wirkungsverstärker Sprachförderung? | 199 |
| 6.1.1 | Einleitung | 199 |
| 6.1.2 | Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 201 |
| 6.1.3 | Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | 205 |
| 6.1.4 | Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung | 207 |
| 6.1.5 | Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit | 209 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 6.1.6 | Beschäftigung schaffende Maßnahmen | 210 |
| 6.1.7 | Fazit zur potenziellen Wirkungsverstärkung durch Sprachförderung | 214 |
| 6.2 | Typische Sequenzen von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen | 215 |
| 7. | Schlussfolgerungen aus der Evaluation | 219 |
| 7.1 | Gesamtschau der Evaluationsergebnisse | 219 |
| 7.2 | Geschlechterperspektive | 228 |
| 7.2.1 | Spezifische Teilnahmeeffekte für geflüchtete Frauen | 228 |
| 7.2.2 | Einordnung und Diskussion der empirischen Befunde für geflüchtete Frauen | 229 |
| 7.3 | Perspektiven für eine weiterführende Evaluation | 233 |
| 7.4 | Handlungsempfehlungen | 238 |
| 7.4.1 | Einleitung | 238 |
| 7.4.2 | Ausrichtung der verschiedenen Integrationsmaßnahmen | 240 |
| 7.4.3 | Allgemeine Ausrichtung der Arbeitsförderung | 245 |
| 7.4.4 | Beratungsstrukturen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung | 248 |
| 7.4.5 | Externer Handlungsrahmen | 250 |
| | Literaturverzeichnis | 252 |
| A1. | Anhang: Datengrundlagen der Evaluation | 257 |
| A1.1 | Administrative Datenbasis | 257 |
| A1.2 | Längsschnitt-Befragung „Geflüchtete in Deutschland“ | 261 |
| A1.3 | Verknüpfte Stichproben | 268 |
| A1.4 | Prädiktive Qualität der Indikatoren sozialer Teilhabe | 272 |
| A2. | Anhang: Abbildungen zur regionalen Intensität der Maßnahmeneintritte auf Jobcenter-Ebene | 279 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|---------|--|-----|
| Tab. 1 | Top-5-Ziele der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“) | 78 |
| Tab. 2 | Top-5-Strategien der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“) | 79 |
| Tab. 3 | Top-5-Hemmnisse der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten in eigener Zuständigkeit (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr stark“) | 82 |
| Tab. 4 | Einschätzungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen, wie hilfreich die zu evaluierenden Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration der männlichen und weiblichen Geflüchteten sind (Durchschnittswerte auf einer 4er-Skala) | 83 |
| Tab. 5 | Variablen zu den Rahmenbedingungen in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, die im Rahmen von Heterogenitätsanalysen zur Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen betrachtet werden | 84 |
| Tab. 6 | Soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale der Teilnehmenden und der gesamten Untersuchungsstichprobe im Vergleich (in Prozent) | 93 |
| Tab. 7 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT für weitere Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz) | 102 |
| Tab. 8 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz) | 107 |
| Tab. 9 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz) | 110 |
| Tab. 10 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 113 |
| Tab. 11 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 127 |
| Tab. 12 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 135 |
| Tab. 13 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz) | 145 |
| Tab. 14 | Heterogene durchschnittliche Maßnahmeneffekte von FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz) | 151 |
| Tab. 15 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 159 |

| | | |
|---------|---|-----|
| Tab. 16 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz) | 164 |
| Tab. 17 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 174 |
| Tab. 18 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz) | 181 |
| Tab. 19 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz) | 189 |
| Tab. 20 | Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 40 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro) | 196 |
| Tab. 21 | Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 60 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro) | 198 |
| Tab. 22 | Dauer der Teilnahme an Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt in der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung (in Prozent) | 200 |
| Tab. 23 | Dauer der Teilnahme an Sprachkursen nach Maßnahmeneintritt in der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung (in Monaten) | 201 |
| Tab. 24 | Durchschnittliche Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der Arbeitsmarktintegration über die ersten 40 Monate nach Maßnahmeneintritt (nach Maßnahmenart) | 221 |
| Tab. 25 | Richtung und Stärke der durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der sozialen Teilhabe (nach Maßnahmenart) | 225 |
| Tab. 26 | Merkmale der Personen in der Grundgesamtheit erfassten Personen (Anteile an allen Personen in Prozent) | 259 |
| Tab. 27 | Merkmale der Personen in der Untersuchungsstichprobe und in Welle 1 der Längsschnitt-Befragung, erfassten Personen (Anteile an allen Personen in der jeweiligen Stichprobe in Prozent) | 263 |
| Tab. 28 | Vergleich der Nettostichprobe mit der Nettosollstruktur, Welle 1 der Längsschnitt-Befragung | 264 |
| Tab. 29 | Vergleich der Nettostichprobe mit der Nettosollstruktur, Welle 2 der Längsschnitt-Befragung | 265 |

| | | |
|---------|--|-----|
| Tab. 30 | Vergleich der Teilnehmenden an einer und beiden Wellen der Längsschnitt-Befragung mit Unterscheidung vor und nach der Corona-Unterbrechung (in Prozent) | 265 |
| Tab. 31 | Entwicklung ausgewählter Dimensionen der sozialen Teilhabe über die Zeit in der Längsschnitt-Befragung (in Prozent) | 267 |
| Tab. 32 | Merkmale der Personen in verknüpften Stichproben auf Basis der Untersuchungstichprobe (Anteile an allen Personen in der jeweiligen Stichprobe in Prozent) | 269 |
| Tab. 33 | Geschätzte Korrelation zwischen der Qualität der individuellen Deutschsprachkenntnisse im Basisjahr 2016/2017 und der Wahrscheinlichkeit, im Jahr 2018/2019 einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen | 275 |
| Tab. 34 | Geschätzte Korrelationen zwischen Ausprägungen verschiedener Indikatoren individueller sozialer Teilhabe im Basisjahr 2016/2017 und der Wahrscheinlichkeit, in 2018/2019 einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen | 278 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 1 | Anzahl der monatlichen Zugänge von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Zugänge insgesamt und Zugänge im Rechtskreis SGB II (September 2017 bis Februar 2021) | 36 |
| Abb. 2 | Verteilung der monatlichen Zugänge von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Art der Maßnahme und Rechtskreis (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent) | 39 |
| Abb. 3 | Anteil der Frauen an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Rechtskreis (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent) | 42 |
| Abb. 4 | Anteil der Frauen an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Maßnahmentyp (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent) | 44 |
| Abb. 5 | Anteil der Zugänge von Geflüchteten im Alter 25 Jahre und mehr an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Maßnahmentyp (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent) | 45 |
| Abb. 6 | Schrittweises oder übergreifendes Vorgehen der Jobcenter (nach Trägerschaft) und Arbeitsagenturen bei der Planung von Maßnahmen für Geflüchtete | 79 |
| Abb. 7 | Einschätzungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen zur Bedeutung der zu evaluierenden Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“) | 81 |
| Abb. 8 | Stellung der Untersuchungsstichprobe und der Bruttostichprobe für die erste und zweite Welle der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten im Verhältnis zur Grundgesamtheit der volljährigen Bevölkerung von seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereisten Geflüchteten | 87 |
| Abb. 9 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 100 |
| Abb. 10 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 103 |
| Abb. 11 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer speziellen Maßnahme für Geflüchtete auf die Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 105 |
| Abb. 12 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 107 |
| Abb. 13 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 110 |

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 14 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit sich in Ausbildung zu befinden inklusive EQ-Phase (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 120 |
| Abb. 15 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden exklusive EQ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 121 |
| Abb. 16 | Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (exklusive Ausbildung) für Teilnehmende an einer EQ und vergleichbare Nichtteilnehmende (nach dem Matching) | 123 |
| Abb. 17 | Durchschnittlicher Effekt des Abschlusses der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 124 |
| Abb. 18 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden nach Geschlecht exklusive EQ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 126 |
| Abb. 19 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 130 |
| Abb. 20 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 131 |
| Abb. 21 | Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Abbruch und regulärer Beendigung der Ausbildung für Teilnehmende an einer abH und vergleichbare Nichtteilnehmende (nach dem Matching) | 132 |
| Abb. 22 | Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (nach Rechtskreis) (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 134 |
| Abb. 23 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH parallel zur EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 136 |
| Abb. 24 | Durchschnittliche Effekte einer Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 142 |
| Abb. 25 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung insgesamt, sowie auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 144 |

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 26 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf den Bezug von ALG II-Leistungen in Ergänzung zum Lohn und auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung auszuüben (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 147 |
| Abb. 27 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Beschäftigung während des ersten COVID-19 Lockdowns im Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 148 |
| Abb. 28 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 149 |
| Abb. 29 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf geringfügige Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und ergänzenden ALG II-Leistungsbezug für geflüchtete Frauen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 150 |
| Abb. 30 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 153 |
| Abb. 31 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Arbeitsmarktnähe (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 154 |
| Abb. 32 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 155 |
| Abb. 33 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Ausbildung nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 156 |
| Abb. 34 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der Maßnahme (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 157 |
| Abb. 35 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 163 |
| Abb. 36 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 167 |
| Abb. 37 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, für verschiedene Gruppen der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 169 |
| Abb. 38 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, für | |

| | | |
|---------|---|-----|
| | verschiedene Gruppen der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 171 |
| Abb. 39 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, für das Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 173 |
| Abb. 40 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 180 |
| Abb. 41 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 183 |
| Abb. 42 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 184 |
| Abb. 43 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein für das Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 187 |
| Abb. 44 | Wirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Instrumentvariablen-Ansatz) | 191 |
| Abb. 45 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 202 |
| Abb. 46 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 204 |
| Abb. 47 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden exklusive EQ nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 205 |
| Abb. 48 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 207 |
| Abb. 49 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 208 |

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 50 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Sprachkursteilnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 209 |
| Abb. 51 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 210 |
| Abb. 52 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 211 |
| Abb. 53 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 212 |
| Abb. 54 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 213 |
| Abb. 55 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 214 |
| Abb. 56 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 216 |
| Abb. 57 | Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme, der eine MAG vorausgeht, auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt beziehungsweise arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten) | 217 |
| Abb. 58 | Grundgesamtheit der Personen im Kontext von Fluchtmigration nach Einreisedatum | 258 |
| Abb. 59 | Entwicklung der Arbeitsmarktintegration anhand der Angaben aus dem Kalendarium der Längsschnitt-Befragung (in Prozent) | 266 |
| Abb. 60 | Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitssuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent) | 279 |

| | | |
|---------|--|-----|
| Abb. 61 | Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitssuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent) | 280 |
| Abb. 62 | Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitssuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent) | 281 |
| Abb. 63 | Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitssuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent) | 282 |
| Abb. 64 | Regionale Intensität der Eintritte in Beschäftigung schaffende Maßnahmen, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitssuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent) | 283 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| AA | Agentur für Arbeit |
| abH | Ausbildungsbegleitende Hilfen |
| AEZ | Arbeitsentgeltzuschuss |
| AGH | Arbeitsgelegenheiten |
| AG-S | Arbeitgeberservice |
| AKN | Ankunftsnachweis |
| ALG II | Arbeitslosengeld II |
| AsA | Assistierte Ausbildung |
| ATT | <i>Average Treatment Effect (on the Treated)</i> |
| AVGS | Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BaE | Außerbetriebliche Berufsausbildung |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BerEb | Berufseinstiegsbegleitung |
| BEZ | Beschäftigungszuschuss |
| BHP | Betriebshistorik-Panel |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BPS | Berufspsychologischer Service der BA |
| BÜMA | Bescheinigung über die Meldung Asylsuchender |
| BvB | Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen |
| CAPi | <i>Computer Assisted Personal Interview</i> (computerunterstützte persönliche Befragung) |
| CATi | <i>Computer Assisted Telephone Interview</i> (computerunterstützte telefonische Befragung) |
| COVID-19 | Coronavirus-Krankheit-2019 (<i>coronavirus disease 2019</i>) |
| DeuFöV | Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. |
| EASY | Erstverteilung der Asylbegehrenden |
| EGZ | Eingliederungszuschuss |
| EQ | Einstiegsqualifizierung |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ESF-LZA | Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter |

| | |
|------------|--|
| ESG | Einstiegsgeld |
| FbW | Förderung der beruflichen Weiterbildung |
| FVB | Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen |
| gE | gemeinsame Einrichtung |
| GiD | Geflüchtete in Deutschland |
| GZ | Gründungszuschuss |
| HAA | Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt |
| HWK | Handwerkskammer |
| HST | Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IAQ | Institut Arbeit und Qualifikation |
| IAW | Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung |
| IEB | Integrierte Erwerbsbiografien |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| IV | Instrumentvariablen |
| IZA | Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit |
| JC | Jobcenter |
| KomBer | Kombination berufsbezogene Sprachförderung mit Arbeitsförderung |
| Kommit | Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung |
| KompAS | Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb |
| LATE | <i>Local Average Treatment Effect</i> |
| LES | Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen |
| LR | <i>Likelihood Ratio</i> |
| MAG | Maßnahme bei einem Arbeitgeber |
| MAT | Maßnahme bei einem Träger |
| NTN | Nichtteilnehmende |
| OLS | <i>Ordinary Least Squares</i> |
| PerF | Perspektiven für Flüchtlinge |
| PerF-W | Perspektiven für weibliche Flüchtlinge |
| PerJuF | Perspektive für junge Flüchtlinge |
| PerJuF-H | Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk |
| SARS-CoV-2 | schweres akutes Atemwegssyndrom-Coronavirus-Typ 2 (<i>severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2</i>) |
| SBA | Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch |
| SGB III | Sozialgesetzbuch Drittes Buch |

| | |
|------|---|
| SHZ | Statushistorik Zuwanderung |
| SOEP | Sozio-oekonomisches Panel |
| SV | sozialversicherungspflichtig |
| TN | Teilnehmende |
| VSB | Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung |
| WGH | Werdegangshistorik |
| zkT | zugelassene kommunale Träger |

Zusammenfassung

Die Fluchtmigration der Jahre 2015/2016 hat die öffentlich und zivilgesellschaftlich organisierte Förderung der Integration von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt vor große Herausforderungen gestellt. Insbesondere stellt sich die Frage, wie erfolgreich das vorhandene, auf die neu eingereisten Geflüchteten angewendete oder auch entsprechend angepasste gesetzliche Förderinstrumentarium diese Integrationsleistung unterstützt hat. Haben sich die Maßnahmen – und die involvierten institutionellen Akteure – in dieser außerordentlichen Belastungsprobe bewährt oder sind Fehlentwicklungen und politischer Korrekturbedarf festzustellen? Sind die einzelnen Instrumente effektiv in dem Sinne, dass sie bei den geförderten Personen zu stärkeren Verbesserungen der Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft führen als bei ungeförderten Geflüchteten? Und ist ihr Einsatz darüber hinaus als effizient in dem Sinne zu bewerten, dass der mit dem Einsatz der einzelnen Instrumente erzielte Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigt? Die Sondersituation der Fluchtmigration seit 2015 bietet die Chance zur kritischen Bewertung und Modifikation bestehender Förderansätze.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2017 eine vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) angeführte Gruppe von Forschungseinrichtungen mit der Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (im Folgenden kurz als „Evaluation“ bezeichnet) beauftragt.¹ Die Forschungsergebnisse liefern wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über die Inanspruchnahme, Umsetzung und Wirkungen der wesentlichen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit, die in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) und im System der Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) enthalten sind. In der Untersuchung wird primär die Zieldimension der Integration in den Arbeitsmarkt betrachtet. Diese wird anhand von Indikatoren wie Dauer und Art der Beschäftigung, Dauer des Hilfebezugs oder Einkommen aus abhängiger Beschäftigung gemessen. Daneben wird auch die Zieldimension der sozialen Teilhabe betrachtet. Hierbei liegt der Fokus auf Zielgrößen, die nicht nur den Stand einer bereits erfolgten Arbeitsmarktintegration reflektieren, sondern auch Frühindikatoren für eine erst später erfolgende Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sein können, wie das Niveau der Deutschsprachkenntnisse, die körperliche Gesundheit und die Intensität der Sozialkontakte mit Deutschen.

Untersuchungspopulation, Projektmodule und projektspezifische Datenbasis

Der vorliegende Schlussbericht präsentiert die zentralen Ergebnisse der Evaluation. Dabei ist zu beachten, dass die Analysen nicht alle in Deutschland lebenden Geflüchteten in den Blick nehmen. Konkret sind in die Untersuchung zwei Personengruppen eingegangen: (1) volljährige Personen im Kontext von Fluchtmigration, die seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereist sind und zwischen August 2017 und September 2018 eine der zu untersuchenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Rechtskreise von SGB II und III) begonnen haben; (2) Geflüchtete aus dem identischen Einreisezeitraum, die eine solche Maßnahme hätten beginnen können und ähnliche Merkmale aufweisen wie die Teilnehmenden. Der zweite Personenkreis dient dabei als potenzielle

¹ Neben dem IZA gehören dieser Gruppe die folgenden Forschungseinrichtungen an: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin; die Public Division bei Kantar in Deutschland (Kantar GmbH), München; Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

Kontrollgruppe, um zu ermitteln, ob sich eine positive (oder negative) Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe nur mit bzw. auch ohne die jeweilige Förderung eingestellt hätte.

Der Gesamtablauf des Projekts umfasste zahlreiche aufeinander aufbauende Bestandteile und miteinander verzahnte Module. Die *qualitativen* Analysen beinhalteten erstens lokale Fallstudien, um die Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen für die Gestaltung und Umsetzung der zu evaluierenden Maßnahmen einschätzen zu können. Zweitens beinhalteten sie zu zwei Messzeitpunkten durchgeführte flächendeckende Befragungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern. Die *quantitativen* Untersuchungen dienten dazu, solche Veränderungen bei der Arbeitsmarktintegration und sozialen Teilhabe der Geflüchteten zu identifizieren, die ursächlich auf ihre Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zurückgehen. Auf Grundlage der so ermittelten Effekte erfolgte schließlich in einem weiteren Schritt eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der untersuchten Integrationsmaßnahmen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Bilanz.

Die umfangreiche Datenbasis für die Analysen wurde eigens im Rahmen des Forschungsprojekts aufgebaut, da erst die Zusammenlegung verschiedener Datenquellen eine Beantwortung der wesentlichen Leitfragen überhaupt ermöglichte. Eine wichtige Säule bildeten erstens administrative Daten, die aus den Verwaltungsprozessen der Arbeitsagenturen und Jobcenter (sowohl gemeinsame Einrichtungen als auch zugelassene kommunale Träger) resultieren. Zweites Kernelement war eine spezifisch für die Zwecke der Evaluation durchgeführte Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten. So konnten Merkmale der geflüchteten Personen erfasst werden, die in den administrativen Daten fehlten, jedoch systematisch sowohl die individuellen Chancen auf eine Maßnahmenteilnahme als auch deren Effekt auf die Arbeitsmarktintegration beeinflussen könnten. Die Befragung diente aber auch dem Ziel, Indikatoren für verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe von Geflüchteten zu gewinnen.

Untersuchte arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen überwiegend wirksam

Die Evaluation betrachtet fünf Instrumentengruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Integration von Geflüchteten:

- (1) Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung
(darunter auch solche, die spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtet sind),
- (2) Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung,
- (3) Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung,
- (4) Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie
- (5) Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Jeder dieser Maßnahmentypen richtet sich an spezifische Zielgruppen; sie verfolgen – bei durchaus vorhandenen Überschneidungen – letztlich sehr unterschiedliche Ziele; und sie werden gezielt für einzelne Gruppen von Geflüchteten eingesetzt. Deshalb muss jeder Maßnahmentyp im Hinblick auf seine Effektivität und Wirtschaftlichkeit für sich betrachtet werden.

Die Gesamtschau der Evaluationsergebnisse zeigt sehr klar: Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen – mit Ausnahme der jedoch wenig genutzten Arbeitsgelegenheiten als Beschäftigung schaffende Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt – hat die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten innerhalb des hier analysierten Zeitraums von 40 Monaten nach Maßnahmen-eintritt (September 2017 bis Dezember 2020) deutlich vorangebracht. Insgesamt kann die Evaluation den untersuchten Maßnahmen also ein gutes Zeugnis ausstellen. Die Teilnahme an den Integrationsmaßnahmen, die zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration geführt haben, hat zugleich

Verbesserungen bei der sozialen Teilhabe der geförderten Geflüchteten bewirkt, vor allem was das Niveau der Deutschsprachkenntnisse betrifft. Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen kann deshalb für die hier untersuchte Gruppe von Geflüchteten ganz überwiegend als wirksam bezeichnet werden.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Als besonders wirksames Förderinstrument sind Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (MAG) zu nennen. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen verringert die Dauer des Bedarfs an sozialen Hilfen im hier betrachteten Untersuchungszeitraum um gut zwei Monate. Gleichzeitig sind die Teilnehmenden gut neun Monate länger beschäftigt als vergleichbare Nichtteilnehmende. Einschränkend gilt, dass sie im Vergleich zur Kontrollgruppe keine Beschäftigung erreichen, die mit einem höheren Anforderungsniveau oder einem höheren Entgelt einhergeht. Inwieweit dies in längerer, über den Untersuchungszeitraum hinausreichender Frist gelingt, bleibt offen. Festzuhalten ist, dass MAG im Vergleich zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) im Vorteil sind. Die Teilnahme an MAT beeinflusst die Arbeitsmarktintegration zwar ebenfalls positiv, aber in deutlich geringerem Maße als eine MAG-Teilnahme.

Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

Innerhalb der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung lässt sich zunächst für das Instrument der ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) ein günstiges Fazit ziehen. Angesichts des vergleichsweise kurzen Evaluationszeitraums überrascht es nicht, dass noch keine nennenswerte Einkommensverbesserung diagnostiziert werden kann – die meisten teilnehmenden Geflüchteten befinden sich am Schluss des hier beobachteten Integrationsverlaufs weiterhin in Ausbildung, die in aller Regel mit einer geringeren Entlohnung als eine andere Beschäftigung einhergeht. Die festgestellten positiven Beschäftigungseffekte gegen Ende des Beobachtungsfensters weisen aber darauf hin, dass sich abH positiv auf die Chancen auswirken, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen – und damit im Anschluss verbesserte Beschäftigungs- und Einkommenschancen zu haben.

Das Instrument der Einstiegsqualifizierung (EQ) ist auf die Aufnahme einer Ausbildung ausgerichtet und unterstützt dieses Ziel bei den Geflüchteten gut, wie eine deutliche Zunahme der Monate in Beschäftigung (einschließlich Ausbildung) im Vergleich zur Kontrollgruppe zeigt. Dass geförderte Personen im Vergleich zu vergleichbaren Geflüchteten ohne Förderung häufiger eine Ausbildung beginnen, verschafft ihnen nachhaltig verbesserte Beschäftigungsperspektiven. Im beobachteten Zeitraum entsteht nach dem Maßnahmeneintritt zwar zunächst ein Einkommensnachteil, weil die Ausbildungsvergütung unterhalb des Lohns liegt, der sich mit einer Erwerbsarbeit hätte erzielen lassen. Im weiteren Integrationsverlauf zeichnet sich jedoch ab, dass Geförderte vergleichbare Ungeförderte bei den Beschäftigungsraten und Erwerbseinkommen überholen, sich die mit der EQ zusätzlich erworbenen Qualifikationen und verbesserten Deutschkenntnisse also auszahlen.

Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

FbW-Maßnahmen sind sehr heterogen: Die durchschnittliche FbW-Maßnahme dauert etwas länger als fünf Monate, allerdings kommen auch sehr kurze bzw. sehr lange Maßnahmen häufig vor. Bei FbW sind die teilnehmenden Geflüchteten im ersten Jahr der Förderung praktisch genauso viele Monate in Beschäftigung wie vergleichbare Personen ohne Förderung. Es liegt in der Natur dieser Maßnahme, dass sich Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration durchweg erst dann einstellen, wenn die Qualifizierungsziele der Teilnahme an einer FbW-Maßnahme erreicht wurden. Da sich bereits am Ende des Beobachtungszeitraums deutlich positive Beschäftigungseffekte bei den so

geförderten Geflüchteten zeigen, ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die FbW-Maßnahmen schon auf mittlere Sicht rentieren werden: Geförderte erzielen schon im beobachtbaren Zeitfenster ein höheres Monatseinkommen als Personen in der Kontrollgruppe ohne Förderung – dies ist ein klares Anzeichen, dass sich eine bessere berufliche Qualifikation der Geflüchteten auf dem deutschen Arbeitsmarkt auszahlt.

Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Besonders stark zeigt sich die Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Geflüchteten im Falle der Förderung mit Eingliederungszuschüssen (EGZ), die innerhalb der Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorherrschen. Im Vergleich zur Kontrollgruppe ohne Eingliederungszuschüsse sind die EGZ-Teilnehmenden (über die ersten 40 Monate nach Maßnahmeneintritt gerechnet) im Mittel fast 14 Monate länger beschäftigt und benötigen fast acht Monate früher keine sozialen Hilfen mehr. Dabei stellt sich die Hälfte des festgestellten positiven Beschäftigungseffekts schon im ersten Jahr der Förderung ein – nicht zuletzt, weil die Förderung selbst eine Beschäftigung voraussetzt. Auch das Arbeitseinkommen der Teilnehmenden in ihrer ersten ungeforderten Beschäftigung verbessert sich im Vergleich zur Kontrollgruppe deutlich. Damit kann gerade auch dieses Instrument als probates Mittel für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gelten. Dies gilt auch für das Einstiegsgeld (ESG), da die Wirkungen einer ESG-Teilnahme recht vergleichbar zu den Wirkungen einer EGZ-Teilnahme sind.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Beschäftigung schaffende Maßnahmen für Geflüchtete, die im Rechtskreis des SGB II betreut werden, sind praktisch ausschließlich in Form von Arbeitsgelegenheiten (AGH) organisiert. Dass dieses Instrument von den Jobcentern nur nachrangig eingesetzt wird, hat gute Gründe. Denn selbst bei Konzentration der Förderung auf die besonders schwer in den ersten Arbeitsmarkt zu vermittelnden Personen im Kontext von Fluchtmigration zeigen sich in der Analyse unerwünschte Wirkungen: Die durchschnittlichen Effekte sind nur schwach ausgeprägt und, in den ersten 40 Monaten nach Maßnahmeneintritt, sogar überwiegend negativ. So verbringen die teilnehmenden Geflüchteten innerhalb dieses Zeitfensters etwa einen halben Monat weniger in Beschäftigung als vergleichbare Nichtteilnehmende. Auch bei den Wirkungen auf die soziale Teilhabe zeigen sich neben überwiegend neutralen Wirkungen teilweise sogar Rückschritte.

Befragung von Praktikern bestätigt Evaluationsergebnisse

Diese Evaluationsergebnisse decken sich weitgehend mit den Einschätzungen der Akteure, die im Rahmen der Fallstudien und der Organisationsbefragungen gefragt wurden, wie hilfreich die verschiedenen Instrumente hinsichtlich der Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt sind. Auch aus der Praxis heraus werden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit am besten bewertet.

Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen nach Merkmalen der Personen und Organisationen

Die untersuchten Maßnahmen entfalten teilweise unterschiedlich starke Effekte für verschiedene Personengruppen. So profitieren arbeitsmarktferne Geflüchtete stärker von einer Teilnahme an FbW und EGZ; bei anderen Maßnahmen zeigen sich positivere Effekte einer Teilnahme für Geflüchtete über 25 Jahre (MAG, MAT, FbW, EGZ). Während die Wirkungen der Maßnahmen nur selten systematisch mit den untersuchten organisatorischen Rahmenbedingungen zusammenhängen, gibt es Hinweise auf stärkere Wirkungen im SGB II als im SGB III. Die Gründe für diese Unterschiede nach Rechtskreis sind nicht abschließend geklärt; es könnten sowohl die bessere Bleibeperspektive der

Geflüchteten im Rechtskreis SGB II als auch systematische Unterschiede in den organisatorischen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen. Auf eine Analyse der Maßnahmenwirkungen nach Organisationsform im SGB II – also gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger – wurde aus methodischen Gründen verzichtet.

Positive Kosten-Nutzen-Bilanzen

Der Einsatz der Maßnahmen mit signifikant positiven Wirkungen auf den Integrationsverlauf ist zumindest auf mittlere Sicht wahrscheinlich auch wirtschaftlich. Bereits während des untersuchten Zeitfensters von 40 Monaten nach Maßnahmenbeginn, also in einer eher kurzen Frist, erreichen EGZ und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – hier insbesondere die MAG – eine positive gesamtfiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz. Bei den übrigen Maßnahmentypen mit positiven Beschäftigungswirkungen drehen die Kosten-Nutzen-Bilanzen über einen Horizont von fünf Jahren nach Maßnahmenbeginn ins Positive, sofern sich die zuletzt beobachteten Trendverläufe fortsetzen. Damit können weite Teile des Instrumenten-Baukastens als effizient erachtet werden. Die beachtliche Effizienz des Maßnahmeneinsatzes geht vor allem darauf zurück, dass mit einer höheren Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter unter den geförderten Geflüchteten generell Zusatzeinnahmen an Sozialbeiträgen und parallel Einsparungen bei Sozialtransfers verbunden sind.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Einsatz der hier hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz günstig bewerteten Maßnahmen pauschal ausgeweitet werden sollte. Denn bei einer Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes könnte sich auch die Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten ändern, sodass Personen unterstützt werden, für die sich die Maßnahmen eben nicht als sinnvoll erweisen. Dass eine Ausweitung auf einen größeren Kreis von Arbeitsuchenden mit einer systematischen Verschlechterung der Effektivität – und damit auch der Wirtschaftlichkeit – für die dann zusätzlich Geförderten einhergeht, deuten jedenfalls die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten alternativen Schätzungen von Maßnahmenwirkungen an, die auf sogenannten Instrumentvariablen basieren. Eine Ausweitung wäre allerdings dann grundsätzlich anders zu beurteilen, wenn Geflüchtete mit ähnlichen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration wie die bereits geförderten Personen bislang nicht zum Zuge kommen – sei es, dass vorgegebene Budgets nicht ausreichen oder Vermittlungsfachkräfte bei der Zuteilung von Fördermaßnahmen Stereotypen folgen, die bestimmte Personengruppen aus dem Blickfeld drängen, die aber tatsächlich von einer Förderung profitieren würden.

Stärkere Genderperspektive erforderlich

Unter anderem aus diesem Grund verdienen die Integrationsverläufe der weiblichen Geflüchteten und ihre unterproportionalen Teilnahmequoten an den untersuchten Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit. Die Analysen zeigen, dass der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen grundsätzlich als effektiv zu bewerten ist. Insbesondere können die Maßnahmen dazu beitragen, die erhebliche Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten in der Gruppe der Geflüchteten zu verkleinern – jedoch können die Frauen nicht ganz zu den Männern aufschließen, und auch nicht zur Arbeitsmarktposition anderer Frauen in Deutschland. Was jedoch die Qualität der Beschäftigung – gemessen am Entgelt, aber auch am Beschäftigungsverhältnis (insbesondere geringfügige Beschäftigung, Teilzeit) – betrifft, stoßen offenkundig auch geflüchtete Frauen, die über den Weg von Maßnahmenteilnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten, an strukturelle Grenzen (etwa fehlende Kinderbetreuung), die eine Gleichstellung der Geschlechter im deutschen Arbeitsmarkt behindern.

Auswirkungen der Corona-Pandemie

Für ein näheres Urteil, wie die Arbeitsmarktintegration der untersuchten Gruppe durch die Corona-Krise betroffen sein wird, ist es noch zu früh. Die durchgeführten Wirkungsanalysen zeigen aber, dass sich die Corona-Krise im Verlauf des Jahres 2020 sehr ähnlich auf Geflüchtete innerhalb und außerhalb von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen ausgewirkt hat. Somit sind zumindest in der ersten Phase des Pandemieverlaufs keine auffälligen Veränderungen der Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufgetreten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass für die hier betrachteten Personen zwischen dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt und dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland ein relativ langer Zeitraum liegt (mindestens 18 Monate). Auch deshalb erscheint es sinnvoll, die Analysen zur Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zeitlich fortzuschreiben. Dann wäre es möglich, die zu erwartenden strukturellen Anpassungen am Arbeitsmarkt in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu erfassen und deren Auswirkungen zu bewerten.

Handlungsempfehlungen

Wie können Prozesse und Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete so gestaltet werden, dass sich die in der Evaluation ermittelten positiven Teilnahmeeffekte weiter verstärken? Folgende Handlungsempfehlungen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten.

- Mit besserer Information sollte sowohl auf Seiten der Akteure in der Förderung wie auch auf Seiten der Geflüchteten bestehenden Problemen entgegengewirkt werden. Jobcenter und Arbeitsagenturen, die mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung eher zurückhaltend umgehen, sollten genauer über die möglichen positiven Integrationseffekte und deren bereits kurz- bis mittelfristige Wirtschaftlichkeit informiert werden. Gleichzeitig ist eine zielgruppenorientierte Information von Geflüchteten über die langfristigen Vorteile einer abgeschlossenen Berufsausbildung empfehlenswert, um einer verbreitet zurückhaltenden Ausbildungsbereitschaft zu begegnen.
- Um mehr Geflüchtete in die sehr effektiven Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu bringen, sollte eine spezielle Arbeitgeberansprache geprüft bzw. intensiviert werden.
- Bei den Maßnahmen bei einem Träger (MAT) kommt es vor allem darauf an, die Arbeitsagenturen und Jobcenter mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit die Chancen der Geflüchteten auf eine wirksame Förderung durch diese Maßnahmen nicht durch finanzielle Engpässe geschmälert werden.
- Bei Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung zeigt sich in einem Punkt eine wichtige Erkenntnis: Die benachteiligte Position geflüchteter Frauen im Zuweisungsprozess ist unübersehbar. Sie haben systematisch geringere Zugangschancen als geflüchtete Männer, obwohl sie von einer Teilnahme an diesen Maßnahmen im Durchschnitt genauso stark profitieren. Eine gezieltere Frauenförderung drängt sich deshalb an dieser Stelle auf.
- Darüber hinaus könnten die Arbeitsagenturen und Jobcenter angesichts der eher niedrigen Kosten – und der Aussicht auf hohe langfristige Erträge – bei der Vergabe der Förderungen durch eine Einstiegsqualifizierung risikofreudiger werden.
- Angesichts der positiven Wirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) erscheint eine Erhöhung der geringen Teilnahmequote wenigstens in der typischen Zielgruppe –

Geflüchtete mittleren Alters mit überdurchschnittlichen Sprachkenntnissen – wünschenswert. Dazu sollte die Motivation zur Teilnahme an der Förderung der beruflichen Weiterbildung gestärkt werden, die Integrationsfachkräfte sollten im Bereich des SGB II zu einer häufigeren Vergabe von FbW-Maßnahmen angehalten werden, und Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten in diesem Bereich verstärkt mit Arbeitgebern kooperieren und FbW-Maßnahmen häufiger in Kombination mit einem konkreten Arbeitsangebot vermitteln.

- Um die Bemühungen um eine berufliche Weiterbildung geflüchteter Frauen zu intensivieren, erscheint eine verstärkte Begleitung um Angebote zur Sicherstellung der Kinderbetreuung in jedem Fall sinnvoll.
- Auch wenn die Befunde dafürsprechen, den Einsatz von FbW-Maßnahmen stärker auf arbeitsmarktferne Geflüchtete zu fokussieren, sollte auch die Förderung der arbeitsmarktnahen Geflüchteten fortgeführt werden, da die Maßnahmenteilnahme auch bei dieser Zielgruppe die Arbeitsmarktintegration substanziell verbessert.
- Vielversprechend erscheint die gezielte Vergabe von FbW-Maßnahmen an junge, im Rechtskreis SGB III betreute Geflüchtete mit dem Ziel des anschließenden Beginns einer Ausbildung.
- Eingliederungszuschüsse (EGZ), denen auch bei anderen Zielgruppen eine hohe Effektivität zu bescheinigen ist, verdienen in der Praxis der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten weiterhin ein hohes Gewicht. Allerdings sind bei Personen im Kontext von Fluchtmigration vorgeschaltete Investitionen in allgemeine und wenigstens basale berufsbezogene Sprachkenntnisse eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung.
- Das Instrument der EGZ sollte zudem gezielt stärker zur Förderung geflüchteter Frauen und anderer eher arbeitsmarktferner Geflüchteter eingesetzt werden. Damit dies gelingt, müssen bei den beteiligten Akteuren – also bei Arbeitsagenturen, Jobcentern und Arbeitgebern – wohl auch anzunehmende stereotype Zuschreibungen beseitigt werden. Die im Untersuchungszeitraum an EGZ teilnehmenden Geflüchteten weisen häufig bereits eine große Arbeitsmarktnähe auf, obwohl auch eher arbeitsmarktferne Geflüchtete von diesem Instrument profitieren.
- Mit Blick auf die geringe Integrationswirkung von Arbeitsgelegenheiten (AGH) und die im Durchschnitt der Teilnehmenden eintretende, maßnahmenbedingte Verschlechterung der Sprachkenntnisse sollte der Einsatz dieses Instruments noch weiter zurückgefahren werden, zumindest aber um Angebote der Sprachförderung ergänzt werden. Wirksameren, näher am ersten Arbeitsmarkt organisierten Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung sollte letztlich der Vorzug gegeben werden.
- Generell kommt es darauf an, dass benötigte Maßnahmen zeitnah verfügbar sind, dass die Geflüchteten ohne strukturelle Benachteiligungen im Beratungs- und Vermittlungsprozess Zugang zu den jeweils für sie passenden Maßnahmen erhalten, und dass die Maßnahmen sowohl zielgruppenadäquat als auch wirkungsorientiert konzipiert sind. Es wird auch empfohlen, den Betreuungsschlüssel für erwachsene Geflüchtete in der regulären Arbeitsvermittlung zu verbessern, um die Beratungsqualität zu erhöhen und eine individuellere Förderplanung zu erreichen.
- Die Anerkennung formeller und informeller Qualifikationen sollte weiter vorangetrieben und beschleunigt werden. Die Möglichkeiten für eine Feststellung und Zertifizierung von vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnissen, die nicht dokumentenbasiert nachgewiesen werden können (gerade im Kontext von Fluchtmigration eine verbreitete Schwierigkeit), sollten verbessert und entbürokratisiert werden.

- Das vielfältige Engagement von Arbeitgebern, von gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen sollte besser mit den Serviceleistungen von Jobcentern und Arbeitsagenturen vernetzt werden, um Synergien zu schaffen und vorhandene Angebote mit dem Spektrum der staatlichen Akteure abzustimmen.
- Darüber hinaus sollte das mit der Bewältigung der starken Fluchtmigration ab 2015 gewonnene Erfahrungswissen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung systematisch gesichert und verhindert werden, dass es mit dem Ausscheiden aktuell nicht benötigter Integrationsfachkräfte verloren geht und somit weder für das Regelgeschäft noch im Falle künftig erneut zunehmender Fluchtmigration genutzt werden kann.
- Schließlich wird eine erweiterte Betrachtung des Integrationserfolgs des Förderinstrumentariums über mehrere Jahreszyklen des Maßnahmeneinsatzes empfohlen, weil sich Struktur und Zielgruppen der von den Jobcentern und Arbeitsagenturen bei den betreuten geflüchteten Arbeitsuchenden eingesetzten Integrationsmaßnahmen über die Zeit hinweg verändert haben. Eine vergleichende Betrachtung der Entwicklung der Wirksamkeit des Maßnahmeneinsatzes könnte auch Hinweise auf weitere mögliche Lernprozesse liefern.

1. Einleitung

Das BMAS hat das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), Bonn, in Projektpartnerschaft mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin, der Public Division bei Kantar in Deutschland (Kantar GmbH), München, dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen, dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, sowie dem RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, im September 2017 den Auftrag zur Durchführung einer „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ (im Folgenden kurz als „Evaluation“ bezeichnet) erteilt.²

Die Evaluation untersucht, wie die arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen des SGB II und SGB III für Personen im Kontext von Fluchtmigration (in diesem Bericht auch als Personen im Kontext Flucht, Personen mit Fluchthintergrund oder kurz als Geflüchtete bezeichnet) wirken, und welche Kontextfaktoren – wie etwa die Teilnahme an Maßnahmen der Sprachförderung – die Wirksamkeit der evaluierten Maßnahmen systematisch verstärken oder hemmen. Innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumente wird dabei zwischen fünf Typen von Maßnahmen unterschieden: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (darunter auch Maßnahmen, die spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtet sind), Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Um darüber hinaus auch etwaigen rechtlichen und organisatorischen Handlungsbedarf zu erkennen, werden im Rahmen der Evaluation auch wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete gewonnen und Zusammenhänge zwischen Umsetzungsqualität, Kontextfaktoren und Maßnahmenwirksamkeit herausgearbeitet. Als Zielgrößen werden deshalb neben der Integration in Ausbildung und Arbeit auch Fortschritte bei verschiedenen Dimensionen sozialer Teilhabe untersucht, die einerseits den Stand der Arbeitsmarktintegration reflektieren und sich andererseits auch systematisch auf den Verlauf der individuellen Arbeitsmarktintegration auswirken können. Daher können sie unter Umständen gute Frühindikatoren für eine – möglicherweise – erst später erfolgende Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten abgeben.

Der Gesamtablauf des Projekts umfasste zahlreiche Bestandteile und Module, um den mit der Evaluation verbundenen Zielsetzungen und Erkenntnisinteressen umfassend gerecht zu werden. Insbesondere wurden im Projektverlauf zwei durchgehende Stränge qualitativ und quantitativ orientierter Analysen verfolgt. Die mit diesen unterschiedlichen Verfahren erzielten Erkenntnisse wurden kontinuierlich miteinander verzahnt.

Im ersten Projektstrang der qualitativ ausgerichteten Analysen wurde in umfassenden Fallstudien die Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen für die Gestaltung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete erfasst und ausgewertet, um so Hinweise zu gewinnen, über welche Mechanismen diese die Wirksamkeit der zu evaluierenden Maßnahmen beeinflussen können. Neben den Fallstudien wurden flächendeckende Organisationsbefragungen als Online-Befragungen zu zwei Messzeitpunkten im Frühjahr 2018 und

² Der Begriff „Begleitevaluation“ beschreibt die Tatsache, dass die an den hier untersuchten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen teilnehmenden Geflüchteten (sowie die potenziellen Kontrollpersonen) während des Evaluationszeitraums begleitend beobachtet wurden, um ihre Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu verfolgen.

Frühjahr 2020 durchgeführt, um akteursbestimmte lokale Einflussfaktoren systematisch zu erfassen. Diese qualitativ ausgerichteten Analysen liefern die notwendige Folie, um die Befunde der quantitativ ausgerichteten Wirkungsanalysen erklären und tiefergehend interpretieren zu können.

Die quantitativen Wirkungsanalysen nutzen eine umfangreiche projektspezifische Datenbasis, die eigens für die Zwecke der Evaluation aufgebaut wurde, um differenzierte Aussagen bezüglich der Effekte arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen auf die Zielgrößen soziale Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt zu treffen. Diese besteht erstens aus auf den Verwaltungsprozessen der Arbeitsagenturen und Jobcenter (in beiden Organisationsmodellen, also sowohl gemeinsame Einrichtungen als auch zugelassene kommunale Träger) basierenden administrativen Daten, welche die Gesamtheit der Teilnehmenden im Kontext Flucht an den zu evaluierenden Maßnahmen und deren demografische und erwerbsbiografische Merkmale seit dem Zeitpunkt des Erstkontakts mit den sie betreuenden Organisationen beinhalten. Zweitens ist eine spezifisch für die Zwecke der Evaluation durchgeführte Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten ein Kernelement dieser Datenbasis. Sie dient unter anderem dem Zweck, in den administrativen Daten fehlende Merkmale der Zielgruppe zu erfassen, die systematisch Einfluss auf die individuellen Chancen auf eine Maßnahmenteilnahme und die Maßnahmeneffekte nehmen könnten. Zudem werden anhand der Befragung Indikatoren für verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe gewonnen, die erstens den Stand der Integration reflektieren und zweitens Vorhersagekraft für spätere Fortschritte bei der Arbeitsmarktintegration beinhalten. Diese Prozess- und Verwaltungsdaten können für Personen, die einer Verknüpfung dieser Daten zugestimmt haben, miteinander verknüpft werden.

Die quantitativen Wirkungsanalysen verfolgen das Ziel, diejenigen Veränderungen bei der sozialen Teilhabe und der Arbeitsmarktintegration herauszuarbeiten, die ursächlich auf die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zurückgehen. Da sich die Zugänge in Maßnahmen nicht wie in einem kontrollierten Laborexperiment vollziehen, wurden verschiedene geeignete statistische Verfahren – insbesondere sogenannte Matching- und Instrumentvariablen-Verfahren – geprüft und eingesetzt, um verzerrte Bewertungen der Wirksamkeit von Maßnahmen infolge von Selektivitäten im Zugangsprozess auszuschließen.

Bei der Interpretation der in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse ist zu beachten, dass die Evaluation nicht auf ein repräsentatives Abbild für die Gesamtheit der in Deutschland lebenden Geflüchteten abzielt. Stattdessen basieren die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse auf einer Bevölkerungsgrundgesamtheit von volljährigen, seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereisten Personen im Kontext von Fluchtmigration, die zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 eine der fünf im Rahmen der Evaluation zu bewertenden Typen arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen begonnen haben oder damit hätten beginnen können.

Eine wichtige Leitfrage im Rahmen der Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete ist zudem, welche Interventionen sich besonders eignen, um die in Deutschland schutzsuchenden Frauen, die von ihren Ausgangsvoraussetzungen her – etwa im Hinblick auf ihre schulischen und beruflichen Qualifikationen und zum Ausdruck kommend in ihrer vorherigen Erwerbsbiografie – häufiger arbeitsmarktferner sind als geflüchtete Männer, in Beschäftigung zu integrieren. Hierzu wird sowohl in den qualitativen als auch in den quantitativen Analysen der Integrationsverlauf geflüchteter Frauen separat berücksichtigt.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die seit März 2020 vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie erforderlichen Maßnahmen zur räumlichen Distanzierung den Projektverlauf verzögerten. So mussten erstens die Interviews der zweiten Welle der Längsschnitt-Befragung der Geflüchteten infolge der Einschränkungen persönlicher Kontakte zu haushaltsfremden Personen zunächst gestoppt werden und konnten erst nach einer Unterbrechung wieder aufgenommen werden.

Zweitens haben sich die Erstellung und Auswertung der für die Wirkungsanalysen im Rahmen der Evaluation zu verwendenden administrativen Daten aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie verzögert. Daher konnten in den Monaten März bis Juni 2020 die Arbeiten an den quantitativen Wirkungsanalysen praktisch nicht weitergeführt werden. Diese pandemiebedingten Verzögerungen im Projektverlauf machten eine im Mai 2020 vom BMAS genehmigte Verlängerung der Projektlaufzeit um rund sechs Monate erforderlich. Inwieweit sich die COVID-19-Pandemie auch auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten ausgewirkt hat, wird an den jeweils relevanten Stellen in diesem Bericht thematisiert.

Der vorliegende Endbericht fokussiert auf eine konzise Darstellung der in den zahlreichen Bestandteilen und Modulen gewonnenen Erkenntnisse sowie auf ihrer Verzahnung und Interpretation. Eine vollständige Dokumentation des gesammelten Materials, der umfassenden Datenbasis und der Ergebnisse sämtlicher Analysen und Schätzergebnisse erfolgt hingegen nicht. Eine solche Darstellung wäre aufgrund des massiven Umfangs nicht zielführend.

Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich wie folgt. Kapitel 2 gibt einen Überblick über die zu evaluierenden Maßnahmen und stellt die Inanspruchnahme dieser Maßnahmen von Personen im Kontext von Fluchtmigration im Zeitverlauf, nach Rechtskreisen und zentralen Strukturmerkmalen dar. Kapitel 3 erläutert die Erkenntnisse über die Implementation der Maßnahmen in den Jobcentern und Arbeitsagenturen basierend auf den qualitativen Fallstudien und den Organisationsbefragungen. Kapitel 4 beschreibt die umfangreiche projektspezifische Datenbasis der quantitativen Wirkungsanalysen. Kapitel 5 präsentiert Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalysen der fünf untersuchten Maßnahmen im Hinblick auf die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt und ihre soziale Teilhabe. Zudem werden Wirkungsheterogenitäten nach zentralen Strukturmerkmalen – unter anderem nach Geschlecht – betrachtet und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsanalysen in Form von Kosten-Nutzen-Rechnungen dargestellt. Kapitel 6 betrachtet den Einfluss von Sprachförderung auf die Teilnahmeeffekte an den fünf zu evaluierenden Maßnahmen sowie die Wirkungen typischer Sequenzen arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen. Abschließend zieht Kapitel 7 Schlussfolgerungen aus der Evaluation, mit einem besonderen Fokus auf Genderaspekte. Darüber hinaus werden die weiteren Evaluationsperspektiven beleuchtet und Handlungsempfehlungen aus den Befunden abgeleitet.

2. Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete

2.1 Übersicht über die zu evaluierenden Maßnahmen

Innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumente wird zwischen fünf Typen von Maßnahmen unterschieden, die im Fokus dieser Evaluation stehen. Diese im Recht der Arbeitsförderung verankerten und hier untersuchten Instrumente stehen grundsätzlich auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung, vgl. § 16 SGB II (Leistungen zur Eingliederung). In die untersuchten Maßnahmenkategorien fallen auch Förderinstrumente, die nur im SGB II Anwendung finden (Einstiegs geld nach § 16b SGB II und Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II).

1) Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Dieser Maßnahmentyp umfasst die Maßnahmen nach § 45 SGB III. Mit diesen Maßnahmen können Ausbildungssuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose eine individuelle Förderung erhalten, die zu einer passgenauen Eingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen soll. Darunter fallen auch einige Maßnahmen, die spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtet sind, wie etwa Perspektiven für Flüchtlinge (PerF), Perspektiven für junge Flüchtlinge (PerjuF), Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk (PerjuF-H), Perspektiven für weibliche Flüchtlinge (PerF-W), KompAS (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb), Kommit (Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung) und KomBer (Kombination berufsbezogene Sprachförderung).

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung haben nicht nur das größte Gewicht unter den arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, sondern auch insgesamt. Sie verfolgen vielfältige Ziele und werden daher in verschiedenen Phasen des Integrationsprozesses der Geflüchteten eingesetzt. Zudem sind recht große Spielräume ihrer Ausgestaltung zu konstatieren. Es ist grundsätzlich zwischen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu unterscheiden. Der Zugang zu einer Maßnahme nach § 45 SGB III kann durch Zuweisung in eine Vergabemaßnahme oder über Aushandigung und Einlösung eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins (AVGS) erfolgen.³

2) Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

Zu diesem Typ zählen zum einen Maßnahmen, die vor der Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums stattfinden, und zum anderen Maßnahmen, die eine berufliche Ausbildung begleiten und deren erfolgreichen Abschluss gewährleisten sollen.

³ Die Ausgabe eines AVGS zur Einlösung bei Trägern, die eine ausschließlich erfolgsbezogene vergütete Arbeitsvermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten, ist möglich. Eine Untersuchung dieses Förderinstruments erfolgte im Rahmen dieser Evaluation jedoch nicht.

Zu den berufsvorbereitenden Maßnahmen zählen die Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III sowie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) nach § 51 ff SGB III.⁴ Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Teilnehmenden auf die Aufnahme einer Ausbildung vorzubereiten.

Zu den ausbildungsbegleitenden Maßnahmen zählen ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a.F. und Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) nach § 76 SGB III. Es wird das Ziel verfolgt, Auszubildende zu begleiten, um die Ausbildung erfolgreich abzuschließen. Zusätzlich können in der Assistierten Ausbildung (AsA) nach § 130 SGB III a.F. sowie in der Berufseinstiegsbegleitung (BerEb) nach § 49 SGB III⁵ berufsvorbereitende mit ausbildungsbegleitenden Phasen kombiniert werden.

3) Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

Hierunter fällt überwiegend die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nach § 81 SGB III. Diese kann erfolgen, wenn wegen eines fehlenden Berufsabschlusses, zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder zur Abwendung drohender Arbeitslosigkeit eine Qualifizierung notwendig ist.

Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung umfassen zum einen Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb eines beruflichen Abschlusses sowie abschlussorientierte Maßnahmen wie beispielsweise die Förderung von Teilqualifikationen. Zum anderen beinhalten sie sonstige Weiterbildungsmaßnahmen, darunter fallen Maßnahmen zur Erweiterung und Anpassung von Kenntnissen, beispielsweise an technische Entwicklungen sowie auch zum Erwerb von Grundkompetenzen – wenn diese für eine erfolgreiche Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung, die zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führt, erforderlich sind. Das übergeordnete Ziel der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung ist die berufliche Eingliederung bei Arbeitslosigkeit oder die Abwendung einer drohenden Arbeitslosigkeit.

Bei Geflüchteten werden insbesondere Maßnahmen der nicht-formalen Weiterbildung eingesetzt. Hierbei handelt es sich um berufspraktische Weiterbildungsmaßnahmen, bei denen kein formaler Abschluss erworben wird. Dagegen haben abschlussbezogene Weiterbildungen in der Gruppe der Geflüchteten eine deutlich geringere Bedeutung.

4) Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Zu den Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gehören gemäß Förderstatistik der BA der Eingliederungszuschuss (EGZ), das Einstiegsgeld (ESG), der Beschäftigungszuschuss (BEZ), das durch den ESF geförderte Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II (ESF-LZA)⁶ sowie die Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen (LES) und der Gründungszuschuss (GZ). Das Fördergeschehen bei Geflüchteten bestimmen jedoch EGZ und ESG.

Gemäß § 88 SGB III wird beim EGZ Arbeitgebern ein Beitrag zum Ausgleich einer Minderleistung gewährt, wenn sie Beschäftigte einstellen, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe

⁴ Dabei ist zu beachten, dass BvB eine originäre SGB III-Aufgabe sind, die keine entsprechende Anwendung im SGB II finden. Die Zuweisung von SGB II-Leistungsempfängerinnen und -empfängern in BvB erfolgt daher durch die Arbeitsagenturen, und sie werden deshalb auch statistisch ausschließlich dem SGB III zugerechnet.

⁵ Es ist auch hier zu beachten, dass die BerEb eine SGB III-Maßnahme darstellt, die im SGB II keine entsprechende Anwendung findet.

⁶ Dieses Programm ist zum Jahresende 2020 ausgelaufen.

erschwert ist. Die Förderhöhe kann bis zu 50 Prozent des Entgelts betragen – der EGZ ist eine Ermessensleistung. Ein Rechtsanspruch auf die Förderung besteht für den Arbeitgeber nicht. Über den Antrag entscheidet die zuständige Agentur für Arbeit oder das zuständige Jobcenter. Die Förderdauer ist auf maximal zwölf Monate beschränkt, bei Menschen über 50 Jahren auf bis zu 36 Monate. Im Anschluss an die Förderung besteht eine verpflichtende Nachbeschäftigungszeit für die gleiche Länge der geförderten Periode (allerdings höchstens zwölf Monate). Dies unterstreicht die primäre Zielsetzung der dauerhaften beruflichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Das Ziel des ESG ist es, durch einen zusätzlichen finanziellen Anreiz leistungsberechtigte Personen im SGB II bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer hauptberuflichen selbständigen Erwerbstätigkeit zu unterstützen und langfristig die Hilfebedürftigkeit zu überwinden (§ 16b SGB II). Die Förderdauer des ESG ist – sofern in dieser Zeit eine Erwerbstätigkeit stattfindet – auf maximal 24 Monate begrenzt.

5) Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Dieser Maßnahmentyp umfasst die Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II sowie die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach § 16e SGB II, die beide aus Mitteln des Rechtskreises SGB II finanziert werden. Das Fördergeschehen dominieren jedoch AGH.⁷

Als Regelinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik haben AGH zunächst die Aufgabe, die Beschäftigungsfähigkeit von besonders arbeitsmarktfernen Personen, die ALG II beziehen, herzustellen und sie an das Arbeitsleben heranzuführen. Eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist ein mittelfristiges Ziel. Diese Maßnahmen werden eher nachrangig gegenüber einer Vermittlung in Ausbildung sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung und der Weiterbildung eingesetzt. Die Zuweisung in AGH gilt gemäß den Fachlichen Weisungen als *ultima ratio*.

Die angebotenen Tätigkeiten müssen bestimmte Bedingungen erfüllen: Sie müssen im öffentlichen Interesse, zusätzlich und wettbewerbsneutral sein. Sie werden grundsätzlich in Teilzeit durchgeführt, sodass eine Kombination mit anderen Maßnahmen – wie der Aktivierung und beruflichen Eingliederung – im Zuge individueller Integrationsstrategien nicht ausgeschlossen ist. Die angebotenen Tätigkeiten hängen stark von den zuständigen Trägern ab und sind sehr vielfältig. Sie reichen von handwerklichen Tätigkeiten über Arbeiten im sozialen Bereich bis zu Stadt- und Landschaftspflege. Aufgrund der Nachrangigkeit der Zuweisung in eine AGH gegenüber der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist die Teilnahme auf insgesamt 24 Monate innerhalb von fünf Jahren begrenzt, mit der Option auf einmalige Verlängerung um zwölf Monate (§ 16d Abs. 6 SGB II).

⁷ Die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach § 16e SGB II gab es nur bis Jahresende 2018.

2.2 Einsatz der Integrationsmaßnahmen im Zeitverlauf

2.2.1 Einleitung

Die Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete fokussiert auf die Förderung von „Personen im Kontext von Fluchtmigration“. Mit diesem Begriff bezeichnet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) Drittstaaten-Angehörige, die sich in Deutschland aufgrund einer Aufenthaltsgestattung als Asylbewerber, aufgrund einer „Aufenthaltserlaubnis Flucht“ als anerkannt Schutzberechtigte (also als anerkannte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte) oder aufgrund einer Duldung als abgelehnte Asylbewerber aufhalten.⁸ Diese Klassifikation orientiert sich stark am Stand des Asylverfahrens – unabhängig davon, ob dieses zu einer Anerkennung führt, oder welcher Anerkennungsgrund zum Schutz führt. Einige Gruppen von Geflüchteten, die über eine andere Form von Aufenthaltstitel verfügen, werden damit systematisch nicht erfasst.⁹

In den Daten der Arbeitsagenturen und Jobcenter lassen sich die Personen im Kontext von Fluchtmigration anhand der Kategorien des Aufenthaltsstatus identifizieren, die in den Datensystemen von Arbeitsagenturen und Jobcentern für alle Drittstaaten-Angehörigen erfasst werden.¹⁰ Daher können für diese Zielgruppe – im weiteren Bericht verkürzend auch als „Geflüchtete“ bezeichnet – sämtliche an diese Systeme anknüpfenden Daten in der Statistik der BA spezifisch betrachtet werden. Hierzu zählen insbesondere die Informationen zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung nach SGB III sowie zur Teilnahme an Maßnahmen aus dem Rechtskreis SGB II, soweit diese über die IT-Verfahren der BA erfasst werden. Zu beachten ist, dass die Prozessdaten für den Rechtskreis des SGB II grundsätzlich auch die Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) beinhalten – insbesondere zu etwaigen Maßnahmenteilnahmen.

Für die Zwecke der Evaluation hat das IAB den Zugang zu Daten für die Grundgesamtheit der Personen im Kontext von Fluchtmigration erhalten, mit denen sich das Zugangsgeschehen in Maßnahmen für die Berichtsmonate der BA-Statistik von September 2017 bis September 2018 vollständig abbilden lässt.¹¹ Um das weitere Zugangsgeschehen vom September 2018 bis an den

⁸ Drittstaaten-Angehörige sind alle Ausländerinnen und Ausländer, die weder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz oder Staatenlose sind, und die für ihren Aufenthalt in Deutschland einen Aufenthaltstitel benötigen. Fast alle Geflüchteten sind Drittstaaten-Angehörige in diesem Sinne.

⁹ So zählen anerkannte Schutzsuchende, die über eine Niederlassungserlaubnis verfügen oder eingebürgert werden, nicht zu den Personen im Kontext von Fluchtmigration. Insbesondere aber werden Angehörige von anerkannten Schutzsuchenden, die über den Familiennachzug Aufenthalt in Deutschland erhalten, nicht berücksichtigt, weil sie über einen anderen Aufenthaltstitel als die Aufenthaltserlaubnis Flucht verfügen.

¹⁰ Zu diesen Systemen gehören das **V**ermittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformations**S**ystem (VerBIS), ein integriertes Software-System der BA zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung, und der Datenstandard XSozial-BA-SGB II, nach dem die zuständigen kommunalen Träger die im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung anfallenden Daten erfassen und an die BA-Statistik übermitteln.

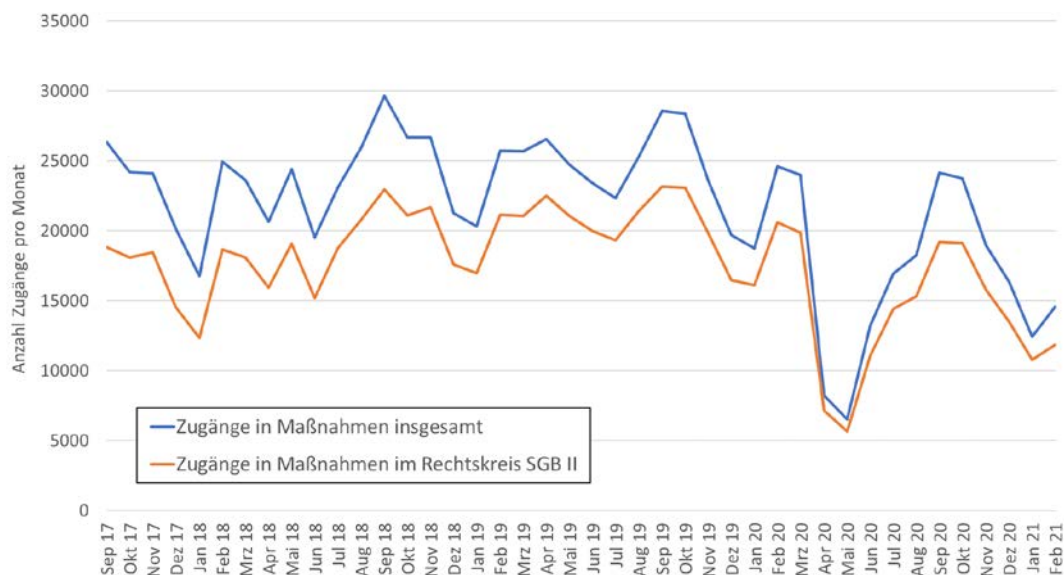
¹¹ Die Berichtsmonate bzw. sogenannten Zählmonate der BA-Statistik entsprechen nicht den Kalendermonaten, sondern umfassen immer in etwa zwei Drittel des Vormonats und ein Drittel des aktuellen Monats. Zum Beispiel umfasst der Zählmonat September 2018 den Berichtszeitraum vom 14. August 2018 bis zum Stichtag 11. September 2018. Deshalb ist der Zählmonat August 2017 in den am IAB für das Projekt zugänglichen Auszügen der Maßnahmenteilnahmen aus dem Datawarehouse der BA nur unvollständig erfasst und wird in den folgenden Darstellungen nicht berücksichtigt.

aktuellen Datenrand darstellen zu können, werden im Folgenden Ergebnisse aus einer für die Evaluation durchgeführten Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA genutzt.¹²

2.2.2 Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insgesamt

Insgesamt waren im Beobachtungszeitraum von September 2017 bis Februar 2021 gut 910.000 Zugänge von Personen im Kontext Fluchtmigration in die in der Evaluation untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verzeichnen.¹³ Davon entfielen rund 69 Prozent der Zugänge auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, jeweils rund 9 Prozent auf die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, zur Förderung der beruflichen Weiterbildung und zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, sowie rund 4 Prozent auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Abb. 1 Anzahl der monatlichen Zugänge von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Zugänge insgesamt und Zugänge im Rechtskreis SGB II (September 2017 bis Februar 2021)



Quelle: Monitoring-Daten der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“, Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abb. 1 zeigt, wie sich seit Beginn der Erfassung in den BA-Daten die Gesamtzahl der monatlichen Zugänge in Maßnahmen von Geflüchteten nach Rechtskreisen entwickelt hat. Es lässt sich eine ausgeprägte Saisonalität im Zugangsgeschehen erkennen. Im Jahresverlauf werden jeweils besonders starke Zugänge in Maßnahmen im September und Oktober verzeichnet. Ein weiteres – kleineres – Hoch besteht in den Monaten Februar und März. Bei Geflüchteten gibt es wie bei anderen Arbeitsuchenden in den Monaten um den Jahreswechsel und den Ferienmonaten im Sommer regelmäßig eher wenige Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

¹² Ein Abgleich der Ergebnisse auf Grundlage der projektspezifischen Monitoring-Daten und der Ergebnisse des Migrations-Monitors der BA für den Monat September 2018 zeigt, dass der Umstieg zwischen beiden Datenquellen keinen relevanten Strukturbruch erzeugt.

¹³ Die Anzahl der Zugänge in Maßnahmen ist größer als die Anzahl der Geflüchteten, die in Maßnahmen zugegangen sind, da manche Personen während des beobachteten Zeitfensters mehrfach mit Maßnahmen beginnen (siehe Kapitel 6).

Im Jahr 2020 wurde das saisonale Muster stark durch die Corona-Krise überlagert (siehe Infobox „Fokus Corona“). Infolge der starken Kontaktbeschränkungen am Beginn der ersten Welle der Pandemie in Deutschland – also in den Monaten April bis Mai – gingen die Zugangszahlen um fast 75 Prozent zurück. Danach hat sich das Zugangsgeschehen zwar wieder erholt, aber die monatlichen Zugangszahlen in Maßnahmen lagen im weiteren Pandemieverlauf immer noch etwa 20 bis 40 Prozent unter den Vergleichswerten aus dem Vorjahr. Es bleibt abzuwarten, ob mit dem Abebben der Pandemie die Maßnahmenaktivität wieder zum Vorkrisenniveau zurückkehren wird, das in der Zeit vom September 2017 bis Februar 2020 keinen erkennbaren Zeittrend nach oben oder unten aufwies.

Infobox „Fokus Corona“

Als Teil der Implementationsanalyse wurden im Frühjahr 2021 insgesamt 17 Interviews mit 19 Expertinnen und Experten aus Arbeitsverwaltung, Wissenschaft und Beratung auch dazu geführt, wie sich die Covid-19-Pandemie auf die Beratung und die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter ausgewirkt hat. Diese Interviews zeigen unter anderem:

- Die Maßnahmen zur sozialen Distanzierung während der Pandemie haben erhebliche organisatorische Veränderungen mit sich gebracht. Die für Beratungsbeziehungen wichtigen Face-to-face-Kontakte zu den Integrationsfachkräften waren zunächst überhaupt nicht und später nur mit Einschränkungen möglich, wovon vor allem Geflüchtete in beruflichen Umbruchsituationen betroffen waren (vgl. hierzu auch Falkenhain et al. 2020). Beratungsgespräche mussten phasenweise überwiegend telefonisch geführt werden. Dies verschlechterte die Betreuung von Personen, die zuvor noch keinen oder nur schlechten Kontakt zu Vermittlungsfachkräften hatten. Bei Personen mit geringen Deutschkenntnissen erhöhte sich die Sprachbarriere erheblich, was nur teilweise durch den Rückgriff auf die Dolmetscherhotline der BA kompensiert werden konnte. Trotz Umstellung der Kommunikationswege konnten geltende Konzepte zur Kontaktdichte aber grundsätzlich aufrechterhalten werden. Die meisten Geflüchteten konnten während der Pandemie weiterhin gut erreicht werden und blieben motiviert, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.
- Auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mussten organisatorisch umgestellt werden. Bildungsträger konnten vielfach Gruppenmaßnahmen nicht mehr durchführen. Geplante Maßnahmen wurden auf unbestimmte Zeit verschoben, laufende Gruppenmaßnahmen unter- und teils abgebrochen. Im Gegenzug wurden solche Einzelmaßnahmen mit Zugang primär über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine ausgeweitet, bei denen vor allem das Training von Sprachpraxis im Vordergrund stand. Die Bildungsträger waren nach einer ersten Phase der Anpassung zunehmend in der Lage, ihre Maßnahmen komplett digital oder hybrid anzubieten. Formate in Großgruppen wurden in Kleingruppen-Formate überführt. Ein vollständiger Umstieg auf digitale Formate wurde aber vielfach vermieden, da die Arbeit im persönlichen Kontakt mit Geflüchteten, etwa bei Integrationskursen und vor allem bei Alphabetisierungskursen, ein zentraler Erfolgsfaktor ist. Maßnahmen zur Ausbildungsvorbereitung und -begleitung von Geflüchteten konnten dagegen meist vollständig in digitale Formate überführt werden. Weil den Geflüchteten häufig geeignete Endgeräte fehlen, erhalten sie diese zur Erleichterung der Teilnahme an digitalen Maßnahmen inzwischen vielfach leihweise von den Trägern. Wegen mangelhaftem Internetzugang und fehlenden Rückzugsräumen können vor allem die noch in Sammel-Unterkünften untergebrachten Geflüchteten dennoch häufig nur schwer an digitalen Formaten teilnehmen.
- Das Meinungsbild zu den Folgen der Pandemie für die Arbeitsmarktintegration ist noch recht diffus. So gibt es Stimmen, die vor allem auf weiterhin gelingende Integrationsfortschritte vor allem im Handwerk und in kleinen und mittleren Unternehmen mit guter Auftragslage verweisen. Zugleich wird betont, dass Geflüchtete vom Einbruch bei den Neueinstellungen nicht überdurchschnittlich stark betroffen sind. Andererseits gibt es eine Reihe von Risikofaktoren. Entlassungen wurden häufig in der Zeitarbeit, in der viele Geflüchtete zumindest eine Zeitlang arbeiten, vorgenommen. Das in Frage kommende Branchenspektrum hat sich verengt, weil typische Tätigkeitsfelder der Geflüchteten – etwa das Gastgewerbe – lange heruntergefahren werden mussten. Mancherorts wird eine gewachsene Arbeitsmarktkonkurrenz zwischen Geflüchteten und anderen Arbeitssuchenden konstatiert. Erwartet werden auch Schwierigkeiten für Auszubildende mit Fluchthintergrund, weil die vor der Pandemie meist gesicherte Übernahme in den Ausbildungsbetrieb in von der Corona-Krise betroffenen Betrieben in Frage stehen könnte. Somit könnte die Covid-19-Pandemie viele Geflüchtete auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration um mehrere Schritte zurückgeworfen haben – für ein abschließendes Urteil, wie die Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe spezifisch durch die Corona-Krise betroffen sein wird, ist es aber offenbar noch zu früh.

Gegen eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau der Maßnahmenaktivität könnte sprechen, dass die Zahl der Schutzsuchenden, die neu nach Deutschland kommen und zunächst einen hohen Bedarf an Unterstützung durch Maßnahmen zur Integration haben, in den letzten Jahren stark rückläufig war. Zugleich ist die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten, die während der Hochphase der Zuzüge über die Balkanroute bis zu deren Schließung eingereist sind, weiter fortgeschritten, was sich ebenfalls dämpfend auf den Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen auswirken dürfte. Im Februar 2021 lag die Gesamtzahl der arbeitssuchenden Geflüchteten, die von Jobcentern oder Arbeitsagenturen betreut wurden, mit 438.000 um elf Prozent unter der Gesamtzahl vom September 2017 (493.000). Auf der anderen Seite könnten die Jobcenter und Arbeitsagenturen ihre Integrationsbemühungen bei den Angehörigen dieser Gruppe, die auch weiterhin besondere Schwierigkeiten haben am Arbeitsmarkt in Deutschland Fuß zu fassen, intensivieren. Darüber hinaus könnte die Corona-Krise selbst einen zusätzlichen Bedarf an kompensierenden Maßnahmen nach sich ziehen. Weil die Position der Geflüchteten im Arbeitsmarkt vor der Krise noch wenig gefestigt war, könnten diese bei einem rezessionsbedingten Abbau von Arbeitsplätzen besonders gefährdet sein.¹⁴

Weiterhin ist in Abb. 1 erkennbar, dass die Zugänge in Maßnahmen größtenteils auf Geflüchtete in der Grundsicherung für Arbeitsuchende entfallen. Im gesamten Beobachtungszeitraum liegt der Anteil der Maßnahmenzugänge, der auf den Rechtskreis SGB II entfällt (81 Prozent) dabei deutlich unter dem Anteil der Geflüchteten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende an allen arbeitssuchenden Geflüchteten (89 Prozent). Jedoch ist der auf Geflüchtete in der Grundsicherung für Arbeitsuchende entfallende Anteil der Zugänge in Maßnahmen tendenziell gestiegen, während der Anteil der im SGB II betreuten arbeitssuchenden Geflüchteten an allen arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration seit Mitte 2018 in der Tendenz gesunken ist. So lag im Durchschnitt des Jahres 2020 der Anteil der Maßnahmenzugänge im SGB II (83 Prozent) nur noch vier Prozentpunkte unter dem Anteil der arbeitssuchenden Geflüchteten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende an allen arbeitssuchenden Geflüchteten.

2.2.3 Zugänge nach Art der Integrationsmaßnahmen

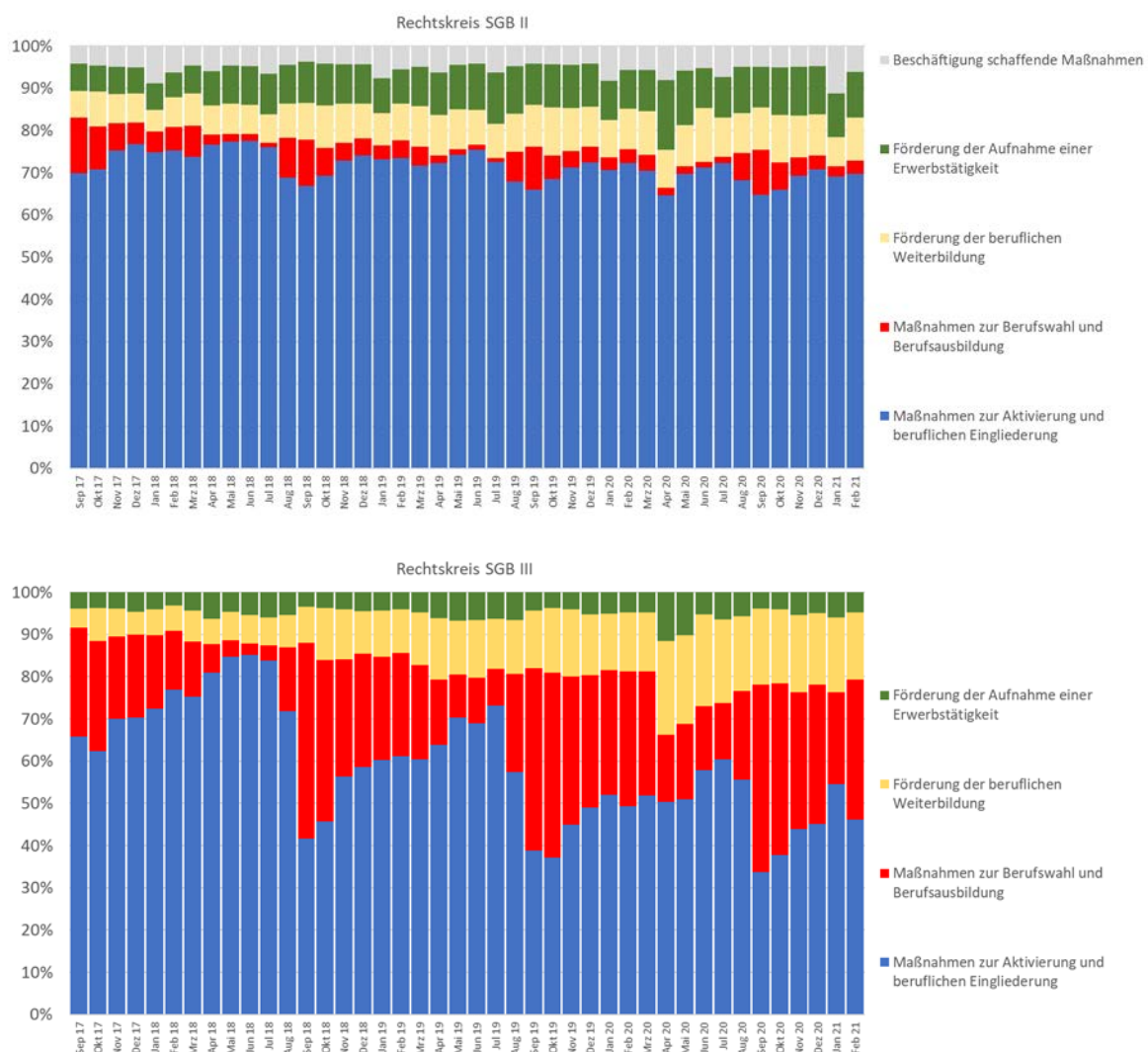
Die Zugänge in die verschiedenen Arten von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen verteilen sich unterschiedlich, je nachdem, ob die Geflüchteten im Rechtskreis SGB II oder SGB III betreut werden (Abb. 2). Da eine Zuweisung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Rechtskreis SGB III nicht möglich ist (weil diese Maßnahmen dort nicht vorhanden sind), entfallen die Zugänge in diesen Maßnahmentyp vollständig auf die im Rechtskreis SGB II betreuten Geflüchteten. Hier bleibt die Bedeutung der Nutzung dieses Instruments im untersuchten Zeitraum nahezu unverändert. Der Anteil der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen an allen Zugängen in Maßnahmen liegt durchgängig bei gut fünf Prozent. Es handelt sich damit weiterhin um die bei Geflüchteten am seltensten eingesetzte arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahme.

Die am häufigsten eingesetzten Instrumente in beiden Rechtskreisen sind die eher niedrigschwelligen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Bei Geflüchteten, die im Rechtskreis SGB II betreut werden, liegt ihr Anteil im Durchschnitt des beobachteten Zeitraums bei 72 Prozent; in der Gruppe der Personen außerhalb des Kontexts Fluchtmigration, die im selben Zeitraum in

¹⁴ Die empirische Forschung zu den Wirkungen der Pandemie auf die Arbeitsmarktposition von Geflüchteten steht erst am Anfang. Brücker et al. (2021) zeigen, dass Personen mit Fluchthintergrund während des ersten Lockdowns überdurchschnittlich stark von Arbeitsplatzverlust und Kurzarbeit betroffen waren, und erklären dies mit dem hohen Anteil von Beschäftigung in Zeitarbeit oder mit befristetem Vertrag, kurzer Betriebszugehörigkeit und überwiegend nicht Homeoffice-fähigen Tätigkeiten. Dagegen stellt Knuth (2021) fest, dass sich die Vermutung besonders hoher Verluste an Beschäftigung bei Geflüchteten aufgrund von Einschränkungen der Wirtschaft für den Infektionsschutz bisher nicht bestätigen lässt.

Maßnahmen im Rechtskreis SGB II eingetreten ist, liegt der Anteil mit 61 Prozent dagegen deutlich niedriger. Bei den Geflüchteten ist der Anteil dieses Maßnahmentyps an allen Zugängen eines Monats im Zeitverlauf im Trend leicht rückläufig – von anfänglich um die 74 Prozent auf zuletzt noch um die 70 Prozent. Bei den im Rechtskreis SGB III betreuten Geflüchteten haben die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Vergleich ein deutlich geringeres Gewicht – ihr Anteil liegt, über den gesamten Beobachtungszeitraum gerechnet, nur bei 60 Prozent. In der Gruppe der im Rechtskreis SGB III betreuten Nicht-Geflüchteten mit Maßnahmenzugang liegt der Anteil mit 51 Prozent wiederum deutlich darunter. Zudem nimmt das Gewicht des Instruments über die Zeit hinweg bei den Geflüchteten deutlich stärker ab als im Rechtskreis SGB II. Während sein Anteil an allen Zugängen im Jahreszyklus vom September 2017 bis August 2018 noch bei 74 Prozent lag, erreichte er im zwei Jahre später beginnenden Jahreszyklus ab September 2019 nur noch 48 Prozent.

Abb. 2 Verteilung der monatlichen Zugänge von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Art der Maßnahme und Rechtskreis (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent)



Quelle: Monitoring-Daten der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“, Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA. Eigene Berechnungen und Darstellung.

In den hier und im Folgenden untersuchten Veränderungen des Zugangsgeschehens im Zeitverlauf überlagern sich mehrere Effekte. Erstens verändern sich über den Integrationsverlauf von einzelnen geflüchteten Personen die bevorzugt zum Tragen kommenden Maßnahmen. So stehen die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung normalerweise am Anfang einer Abfolge von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen – auf individueller Ebene geht daher die Wahrscheinlichkeit des Zugangs in diese Maßnahmen im biografischen Verlauf tendenziell zurück, während spezifischere Maßnahmen an Bedeutung gewinnen. Dieser Faktor dürfte bei der in Abb. 2 deutlich werdenden Entwicklung dieses Maßnahmentyps eine wichtige Rolle spielen. Zweitens verändert sich über die Zeit hinweg die Struktur der Gesamtheit der von den Arbeitsagenturen und Jobcentern betreuten Geflüchteten. Zum einen kommen im Beobachtungszeitraum neue Kundinnen und Kunden hinzu, die tendenziell später nach Deutschland eingereist sind. Dieser Faktor spielt angesichts der eher geringen Zahl an Einreisen von Asylsuchenden seit Schließung der Balkanroute aber nur eine untergeordnete Rolle. Die hier untersuchte Entwicklung des Maßnahmengeschehens wird ganz überwiegend durch die Geflüchteten beherrscht, die schon am Anfang des Beobachtungszeitraums im SGB II oder SGB III betreut wurden – und auf die sich die Wirkungsanalysen in dieser Evaluation beziehen.

Weil die Arbeitsmarktintegration dieses anfänglichen Pools von Geflüchteten fortschreitet, verändert sich zum anderen die Grundgesamtheit der potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Maßnahmen. Die Jobcenter und Arbeitsagenturen sehen sich im Zeitverlauf tendenziell zunehmend mit solchen Personen mit Fluchthintergrund konfrontiert, die besonders schwer in Beschäftigung zu integrieren sind. Für diese Fälle können andere Maßnahmen sinnvoll sein als für die leichter zu integrierenden Fälle. Drittens schließlich können die Arbeitsagenturen und Jobcenter, etwa in Folge der von ihnen gesammelten Erfahrungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen bei der Zielgruppe, zu anderen Integrationsstrategien übergehen bzw. die von ihnen generell gewählte Gewichtung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Förderung von Geflüchteten anpassen.

Die oben konstatierten Fluktuationen der Zugänge in Maßnahmen im Jahresverlauf (Abb. 1) speisen sich insbesondere aus den Zugängen in Maßnahmen zur Berufsauswahl und Berufsausbildung. Wie Abb. 2 erkennen lässt, erreicht ihr Anteil an den gesamten monatlichen Zugängen in Maßnahmen regelmäßig im Herbst zum üblichen Beginn des Ausbildungsjahrs eine deutliche Spitze und geht danach – verstärkt ab dem folgenden Frühjahr – zurück.

Zugänge in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung werden größtenteils im Rechtskreis SGB III beobachtet. Im gesamten Beobachtungszeitraum erreicht dieser Maßnahmentyp hier bei den Geflüchteten einen Anteil von 24 Prozent an allen Maßnahmenzugängen, im Rechtskreis SGB II dagegen nur einen Anteil von fünf Prozent. Zum Vergleich: Bei den Nicht-Geflüchteten lag der Anteil an allen Maßnahmenzugängen über den gesamten Betrachtungszeitraum gerechnet im Rechtskreis SGB III bei 15 Prozent, im SGB II sogar nur bei einem Prozent. Bei dieser Differenz kommt der besondere Qualifizierungsbedarf der Geflüchteten zum Tragen, aber auch, dass die zu integrierenden geförderten Nicht-Geflüchteten im Durchschnitt deutlich älter sind. Zum unterschiedlichen Gewicht der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung im Vergleich der Rechtskreise SGB II und SGB III trägt wesentlich bei, dass BvB nach § 51 SGB III im SGB II keine entsprechende Anwendung finden. Vielmehr können SGB II-Leistungsbezieher durch die Arbeitsagenturen auch in einer BvB gefördert werden; solche Zugänge werden dann in der Statistik als Zugänge im Rechtskreis SGB III erfasst. Insgesamt ist das Gewicht der Maßnahmen zur Berufsauswahl und Berufsausbildung mit der Zeit deutlich gewachsen. Im ab September 2017 beginnenden Jahreszyklus hatten diese einen Anteil von 7 Prozent an allen Zugängen in Maßnahmen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, im ab September 2018 beginnenden Jahreszyklus von 9 Prozent und im ab September 2019 beginnenden Jahreszyklus von 11 Prozent.

Ebenfalls mit der Zeit deutlich gestiegen ist bei den im Rechtskreis SGB III betreuten Geflüchteten der Anteil der Zugänge in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – von anfänglich etwa sechs Prozent auf zuletzt rund 16 Prozent. Im Durchschnitt entfielen im Rechtskreis SGB III über den Beobachtungszeitraum 11 Prozent aller Maßnahmenzugänge von Geflüchteten auf diesen Maßnahmentyp; bei den Nicht-Geflüchteten war dieser Anteil mit 24 Prozent im Vergleich deutlich höher. Die Weiterbildungsförderung der im Rechtskreis SGB II betreuten Geflüchteten hat über die Zeit schwächer zugelegt, von anfänglich sieben Prozent auf zuletzt zehn Prozent. Im Durchschnitt entfielen über den Beobachtungszeitraum neun Prozent aller Maßnahmenzugänge auf Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung; bei den Teilnehmenden an Maßnahmen außerhalb der Kontexts Fluchtmigration lag dieser Anteil genauso hoch.

Insgesamt betrachtet unterstützen diese Muster aber die Vermutung, dass bei den Geflüchteten im biografischen Verlauf zunächst die Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt durch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Vordergrund steht, und dass sich im späteren Verlauf häufiger spezifischere Hilfen zur Unterstützung einer Aus- oder Weiterbildung anschließen.

Für einige Geflüchtete kommt auch die Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Frage. Diese hat mit einem Anteil von neun Prozent im Beobachtungszeitraum im Bereich des SGB II ein durchweg höheres – und im Trend ähnlich wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung zunehmendes – Gewicht als im Bereich des SGB III, wo der Anteil dieses Instruments an allen Maßnahmen durchweg in der Nähe von fünf Prozent stagniert. Bei den Nicht-Geflüchteten sind die entsprechenden Anteile im Bereich des SGB II mit elf Prozent etwas und im Rechtskreis des SGB III mit zehn Prozent deutlich höher.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind ausschließlich für Personen zugänglich, die im Bereich des SGB II betreut werden. Sie werden als arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahme für Geflüchtete allerdings verhältnismäßig selten eingesetzt, und im beobachteten Zeitraum hat ihr Anteil an allen für diesen Rechtskreis erfassten Maßnahmenzugängen im Trend nur schwach zugenommen. Im Durchschnitt entfielen im Zeitraum von September 2017 bis Februar 2021 nur fünf Prozent aller Zugänge von Geflüchteten im Rechtskreis auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Bei den in Maßnahmen zugehenden Personen außerhalb des Kontexts Fluchtmigration hatte diese Art von Maßnahmen im selben Zeitraum mit einem Anteil von 18 Prozent ein sehr viel stärkeres Gewicht.

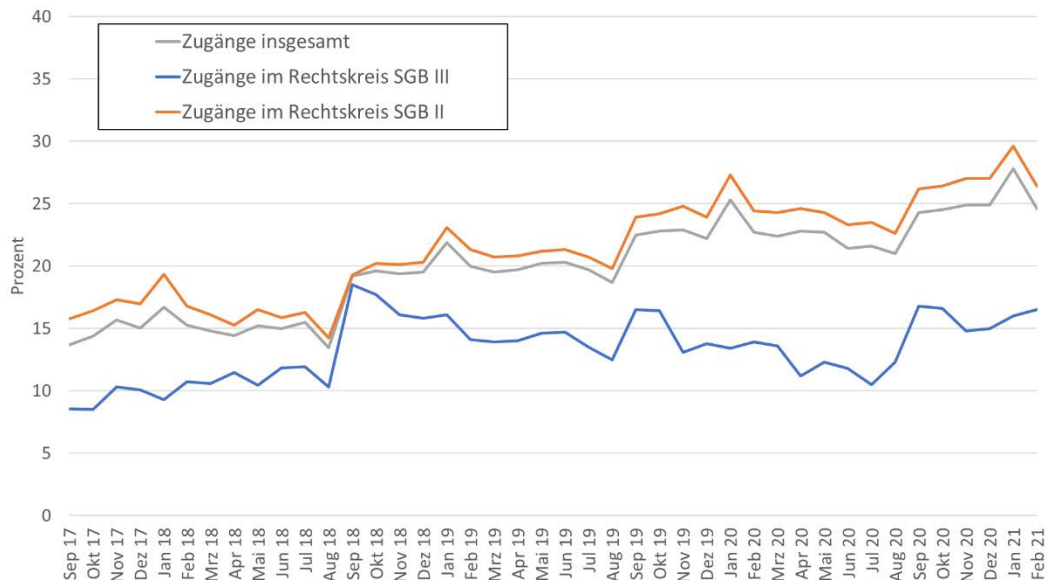
2.2.4 Maßnahmenzugänge von geflüchteten Frauen

Abb. 3 zeigt, welchen Anteil geflüchtete Frauen an der Gesamtzahl der monatlichen Zugänge in Maßnahmen insgesamt und getrennt nach Rechtskreisen SGB II und SGB III haben. Im Beobachtungszeitraum zeigt sich eine bemerkenswerte Entwicklung. Insgesamt betrachtet steigt über den Beobachtungszeitraum hinweg der Frauenanteil bei den Zugängen in Maßnahmen stufenweise an. Dabei ist im Jahresverlauf jeweils im September ein sprunghafter Anstieg der Frauenquote im Vergleich zum Vormonat zu beobachten; im anschließenden Jahreszyklus verbleibt diese dann annähernd auf dem neuen erreichten Niveau. Diese Entwicklung wird vor allem durch das Zugangsgeschehen bei Frauen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende getrieben.

Der stufenweise Anstieg der Frauenanteile beim Maßnahmeneinsatz jeweils im September spricht dafür, dass dahinter nicht Veränderungen der Geschlechterstruktur im Bestand der arbeitssuchenden Geflüchteten stehen, die sich eher kontinuierlich vollziehen. Ein Faktor dahinter könnten vielmehr verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten in der Folge des Beginns des Schuljahres sein, durch die Frauen mehr Möglichkeiten zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen erhalten. Ein anderer Faktor könnte sein, dass Arbeitsverwaltungen sich zunehmend um die Integration von geflüchteten Frauen

bemühen. Eine solche Entwicklung in der Geschäftspolitik könnte angesichts des zyklischen Verlaufs des Zugangsgeschehens (Abb. 2) besonders an den Beginn des Ausbildungsjahres bzw. die damit verbundenen Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung und gekoppelt sein.

Abb. 3 Anteil der Frauen an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Rechtskreis (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent)



Quelle: Monitoring-Daten der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“, Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Geflüchtete Frauen sind beim Zugangsgeschehen in Maßnahmen – gemessen an ihrem Anteil am Bestand der arbeitsuchenden Geflüchteten – erheblich unterrepräsentiert. Im von September 2017 bis August 2018 reichenden Jahreszyklus stellten Frauen im Durchschnitt 28 Prozent der arbeitsuchenden Geflüchteten. Im gleichen Zeitraum hatten geflüchtete Frauen jedoch nur einen Anteil von 15 Prozent an allen Zugängen von Geflüchteten in Maßnahmen. Im Jahreszyklus ab September 2018 betrug der Anteil von geflüchteten Frauen im Bestand der arbeitsuchenden Geflüchteten 30 Prozent, im Jahreszyklus ab September 2019 lag er bei 32 Prozent und in der ersten Hälfte des Jahreszyklus ab September 2020 33 Prozent. Die Anteile geflüchteter Frauen an allen Maßnahmeneintritten von Geflüchteten lagen in diesen Zeiträumen bei 20, 23 und 25 Prozent. Somit ist der Anteil der geflüchteten Frauen an den Maßnahmenzugängen zwar schneller gestiegen als ihr Anteil am Bestand der arbeitsuchenden Geflüchteten. Dennoch ist die Diskrepanz zwischen den beiden Anteilswerten – 8 Prozentpunkte – am Ende des Beobachtungszeitraums weiterhin erheblich und zeigt an, welche großen Hürden für geflüchtete Frauen beim Zugang in arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen bestehen.

Weil die Jobcenter die große Mehrheit der Geflüchteten betreuen, dominiert das Zugangsgeschehen im Bereich des SGB II die oben beschriebene Gesamtentwicklung. Im Bereich des SGB III ist der Frauenanteil bei den Maßnahmenzugängen durchweg geringer, was insbesondere auf einen geringeren Frauenanteil bei den Personen im Kontext Flucht mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung zurückzuführen sein dürfte. Auch in der Gruppe der von Arbeitsagenturen betreuten Geflüchteten nimmt der Anteil der Frauen an allen Maßnahmen im September 2018 plötzlich stark zu. Dieser sprunghafte Anstieg ist vor allem auf eine Zunahme der Zugänge geflüchteter Frauen in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung zurückzuführen. Seitdem bewegen sich die Anteile von im Rechtskreis SGB III betreuten geflüchteten Frauen an allen Zugängen in Maßnahmen

in diesem Rechtskreis mit Werten meist in der Nähe von 15 Prozent eher seitwärts. Wegen kleiner Fallzahlen lässt sich allerdings die spezifische Entwicklung bei den Frauen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung nur schwer interpretieren.¹⁵

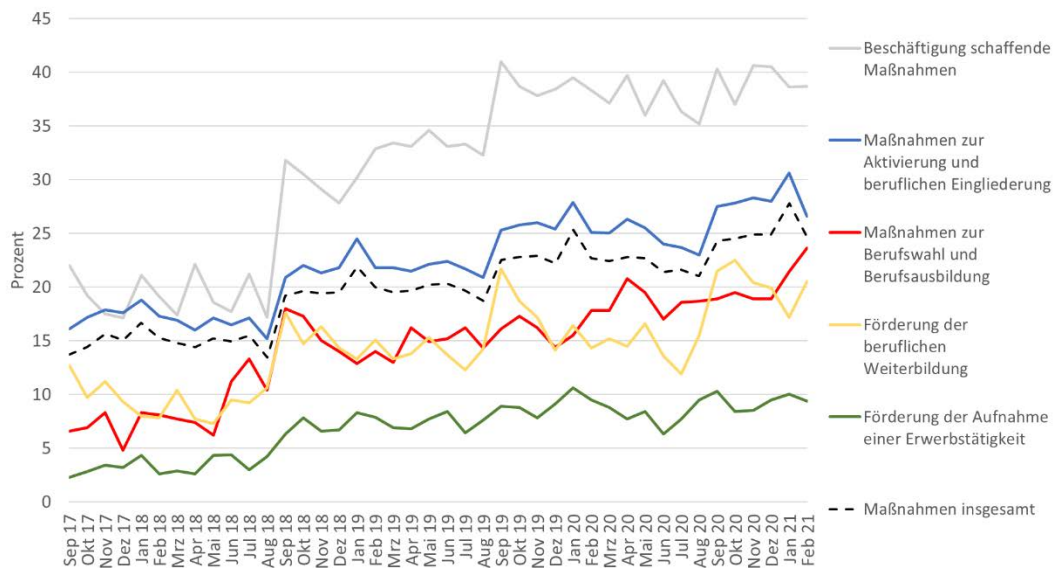
Aus diesem Grund beleuchtet Abb. 4 die Zugangsanteile geflüchteter Frauen nach Maßnahmenarten lediglich in den Rechtskreisen SGB II und SGB III insgesamt. Zu erkennen ist, dass das Stufenmuster des wachsenden Stellenwerts der geflüchteten Frauen im Zugangsgeschehen vor allem bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ausgeprägt ist. Bei letzterem Instrument verläuft die schrittweise Steigerung sogar so stark, dass gegen Ende des Beobachtungszeitraums mehr geflüchtete Frauen in die Maßnahmen zugehen, als es ihrem Anteil an der Gesamtheit der von den Jobcentern und Arbeitsagenturen betreuten arbeitssuchenden Geflüchteten entspricht. Bei den Zugängen in die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die den größten Teil des gesamten Zugangsgeschehens ausmachen, bleibt der Frauenanteil trotz der beachtlichen Steigerung von anfänglich 16 Prozent bis auf 27 Prozent im Februar 2021 immer noch sechs Prozentpunkte hinter dem Anteil geflüchteter Frauen an allen Geflüchteten, die grundsätzlich an diesen Maßnahmen teilnehmen könnten, zurück.

Bei den übrigen Maßnahmentypen ist vor allem zum Herbst 2018 eine recht starke Zunahme des Anteils der geflüchteten Frauen an allen Zugängen auszumachen. Danach verläuft die Entwicklung eher kontinuierlich. Der Trendzuwachs ist dabei weiter positiv, aber nur relativ schwach. So hat sich bei den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung und bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung am Ende des Beobachtungsfensters der Frauenanteil an allen Zugängen mit Werten jeweils um die 20 Prozent im Vergleich zu den anfänglichen Werten zwar fast verdoppelt, der Rückstand im Verhältnis zum Anteil der geflüchteten Frauen an der Auswahlgesamtheit beträgt aber immer noch etwa 13 Prozentpunkte. Bei der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hat sich der Frauenanteil sogar annähernd verdreifacht, lag zuletzt mit Werten um zehn Prozent aber immer noch 23 Prozentpunkte unter dem Anteil der Frauen an allen arbeitssuchenden Geflüchteten im SGB II und SGB III.

In der Gesamtschau bedeutet dies: Geflüchtete Frauen bleiben beim Zugang zu spezifischeren Förderungen, die auf den Erwerb fehlender beruflicher Qualifikationen und Kompetenzen oder unmittelbar auf die Integration in eine reguläre Beschäftigung ausgerichtet sind, deutlich im Nachteil, während sie von den Jobcentern – und dies mit stark zunehmender Tendenz – bevorzugt Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, die außerhalb des regulären Arbeitsmarkts geschaffen werden. Diese Gewichtung könnte eine Reaktion der Arbeitsverwaltungen auf besondere Hürden für diese Zielgruppe bei der Integration in den regulären Arbeitsmarkt sein. Sie könnte zugleich aber auch zusätzliche Hürden für Frauen im Kontext Fluchtmigration errichten, sofern die integrierende Wirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen schwach bleibt und diese selten zu Übergängen aus dem zweiten in den ersten Arbeitsmarkt führen.

¹⁵ Verantwortlich hierfür ist die Kombination einer niedrigen Quote der in diesem Rechtskreis betreuten Geflüchteten insgesamt, eines niedrigen Anteil von Frauen unter den Geflüchteten mit den dafür primär ausschlaggebenden Aufenthaltstiteln und ein wahrscheinlich unterdurchschnittlicher Frauenanteil an den Zugängen wie im Rechtskreis SGB II. Die Anzahl der monatlichen Zugänge von Frauen im Rechtskreis SGB III bewegt sich im Durchschnitt nur bei gut 500.

Abb. 4 Anteil der Frauen an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Maßnahmentyp (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent)



Quelle: Monitoring-Daten der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“, Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Im Hinblick auf die in der Evaluation vorgenommenen Wirkungsanalysen, die sich auf die bis September 2018 erfolgten Eintritte in Maßnahmen konzentrieren, gilt es, die danach erfolgten – angesichts der Sprünge in den in Abb. 4 gezeigten Zeitreihen von den zuständigen Arbeitsverwaltungen wahrscheinlich teils auch gezielt gesteuerten – Veränderungen in den Zugangsstrukturen im Blick zu behalten. Die Wirkungen der evaluierten Maßnahmen könnten sich bei Frauen, die ab dem Herbst 2018 eingetreten sind, anders gestalten als bei Frauen mit Maßnahmeneintritten zu Anfang des Beobachtungszeitraums. Weil die Zugangshürden für Frauen mit der Zeit eher kleiner geworden sind, ist nicht auszuschließen, dass Frauen, die später in die Maßnahmen eingetreten sind, andere latente Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration mitbrachten als zu Beginn des Beobachtungszeitraums eingetretene Frauen.

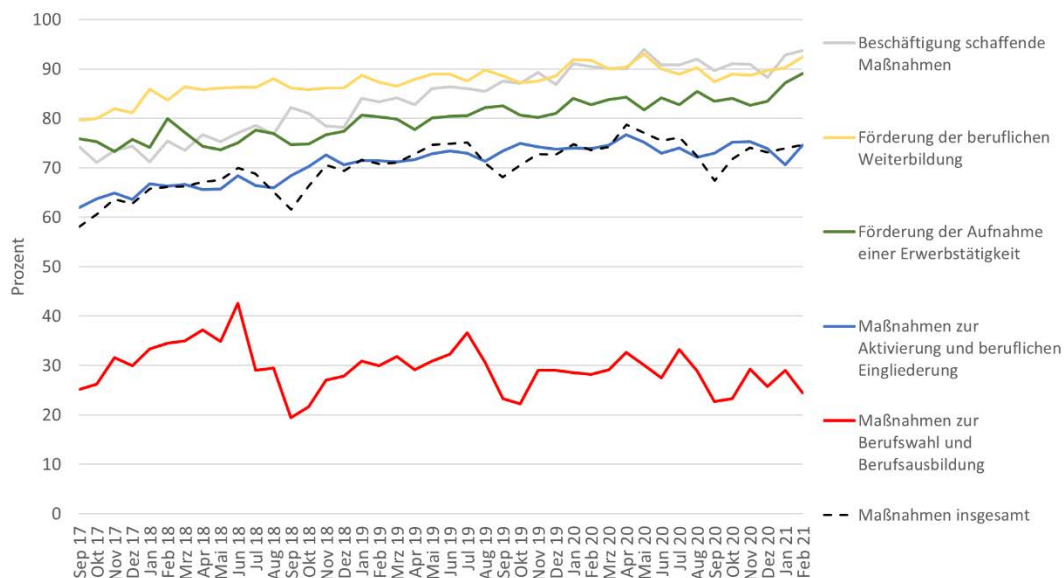
2.2.5 Maßnahmenzugänge nach Alter

Während des hier untersuchten Zeitraums ist die Gruppe der arbeitssuchenden Geflüchteten, die von Jobcentern und Arbeitsagenturen betreut werden, gealtert. Im September 2017 waren 76 Prozent der Personen in dieser Zielgruppe 25 Jahre und älter, im Februar 2021 bereits 86 Prozent. Diese markante demografische Veränderung in kurzer Zeit erklärt sich zum einen aus dem seit der Hochphase der Zuwanderung bis zum Frühjahr 2016 stark verminderten Zuzügen junger Geflüchteter. Zum anderen finden jüngere Geflüchtete tendenziell eher eine Beschäftigung, sodass sich die Altersstruktur am unteren Rand auch durch relativ starke Übergänge in Beschäftigung in diesem Alterssegment ausgedünnt hat.

Abb. 5 veranschaulicht, wie sich vor diesem Hintergrund bei den verschiedenen Typen von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen die Anteile der monatlichen Zugänge von Geflüchteten im Alter von 25 Jahren und darüber im Verhältnis zu allen Zugängen von Geflüchteten in den Rechtskreisen SGB II und SGB III entwickelt haben. Betrachtet man alle Maßnahmentypen gemeinsam, ist der Anteil der über 25-Jährigen an allen Zugängen von anfänglichen 58 Prozent bis Februar 2021 auf 74 Prozent gestiegen. Demnach gelangen Geflüchtete im Segment über 25 Jahren

(Ü25-Bereich) in Relation zu ihrem Anteil an den von Jobcentern und Arbeitsagenturen betreuten Geflüchteten unterdurchschnittlich häufig in Maßnahmen. Dieses Ergebnis wird wesentlich durch die Zugangsverhältnisse bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung aufgrund ihres hohen Anteils an der Gesamtzahl der Zugänge in Maßnahmen geprägt.

Abb. 5 Anteil der Zugänge von Geflüchteten im Alter 25 Jahre und mehr an allen Zugängen von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Maßnahmentyp (September 2017 bis Februar 2021, in Prozent)



Quelle: Monitoring-Daten der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“, Sonderauswertung des Migrations-Monitors der BA. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Bei den übrigen Maßnahmenarten ist das Bild der Zugangsverhältnisse weit gespannt. Die Anteile der Zugänge in Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Ü25-Bereich liegen im gesamten Zeitverlauf in der Nähe der Anteile der Geflüchteten über 25 Jahren an allen von den Arbeitsverwaltungen betreuten Geflüchteten. Bei den Zugängen in die Förderung der beruflichen Weiterbildung wachsen die Anteile dieser Altersgruppe an allen Zugängen ähnlich stark, liegen aber durchweg etwa sechs bis sieben Prozentpunkte über dem Anteil der über 25-Jährigen in der Gruppe der Geflüchteten, die für den Zugang in die Maßnahmen grundsätzlich in Frage kommen. Dass ältere Geflüchtete überdurchschnittlich häufig bei der beruflichen Weiterbildung gefördert werden, dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass sie eher bereits über grundlegende berufliche Kenntnisse verfügen als jüngere. Zum anderen sind viele Geflüchtete im Ü25-Bereich bereits so alt, dass eine Berufsausbildung für sie kaum noch von Interesse ist. Dieser Faktor spiegelt sich auch darin, dass die Anteile der Geflüchteten über 25 Jahren bei den Zugängen in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung weit unterdurchschnittlich repräsentiert sind. Dennoch entfallen immerhin noch 25 bis 30 Prozent der Eintritte in diese Maßnahmen auf diese Zielgruppe. Daran zeigt sich, dass sich Jobcenter und Arbeitsagenturen auch bei Geflüchteten, die das gängige Alter dafür überschritten haben, noch nennenswert um eine grundlegende berufliche Ausbildung bemühen. Hier unterscheidet sich die Praxis markant von der Behandlung anderer Arbeitsuchender.¹⁶ Im Trend verliert die

¹⁶ Diese Interpretation wird auch durch im Rahmen der Implementationsanalysen gewonnene Erkenntnisse (siehe Kapitel 3.2) gestützt.

Nutzung der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung im Ü25-Bereich jedoch leicht an Gewicht, was mit dem Älterwerden der Flüchtlingspopulation zusammenhängen dürfte.¹⁷

Bei den Zugängen in Beschäftigung schaffende Maßnahmen war der Anteil der über 25-Jährigen anfänglich unterdurchschnittlich, ist jedoch schneller gestiegen als der Anteil dieser Altersgruppe an den arbeitsuchenden Geflüchteten insgesamt. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums gelangen Geflüchtete im Ü25-Bereich überdurchschnittlich häufig in Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die übermäßige Zunahme der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen speist sich insbesondere aus der Entwicklung bei den Geflüchteten über 44 Jahre. Die Jobcenter haben damit möglicherweise auf besondere Schwierigkeiten reagiert, relativ alte Geflüchtete mit den anderen verfügbaren Maßnahmen – im Haupterwerbsalter primär die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Eingliederungszuschüsse – in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Insgesamt erscheinen die im Beobachtungszeitraum eingetretenen Veränderungen im Ü25-Bereich bzw. die spiegelbildlichen Veränderungen im U25-Bereich im Vergleich zu den Veränderungen im Zugangsgeschehen bei geflüchteten Frauen aber moderat.

Aussagen zur Bildungsstruktur der Geflüchteten, die in Maßnahmen zugehen, sind wegen Lücken in den administrativen Daten – die dafür benötigten Angaben zur Schulbildung und noch öfter zur beruflichen Bildung sind unvollständig gefüllt – nur eingeschränkt möglich. Auf Grundlage der für die Evaluation erstellten Monitoring-Daten lässt sich für die Zugänge in Maßnahmen während des im September 2017 beginnenden Jahreszyklus aber konstatieren, dass unter den Neuzugängen in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung Geflüchtete mit Abschlüssen, die einem Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife entsprechen, überdurchschnittlich häufig, Geflüchtete ohne Schulabschluss oder mit höheren Schulabschlüssen hingegen unterdurchschnittlich oft vertreten sind. Auch ist bei diesen Maßnahmen ein Übergewicht der Zugänge von Geflüchteten ohne berufliche Ausbildung zu beobachten.

Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung erreichen dagegen besonders die besser qualifizierten Geflüchteten. Fast die Hälfte der Geflüchteten verfügt über (Fach-)Hochschulreife oder Abitur, immerhin 17 Prozent über einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. Besser Qualifizierte treten ebenfalls überdurchschnittlich oft in Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein, bei diesem Maßnahmentyp ist dies aber weniger stark ausgeprägt. Unter den Neuzugängen in Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind Geflüchtete ohne Schulabschluss oder ohne Berufsausbildung weit überdurchschnittlich vertreten. Dieser Befund unterstützt erneut die Vermutung, dass dieser Maßnahmentyp bevorzugt für Personen mit besonders starken Hürden für eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt eingesetzt wird.

¹⁷ Auffällig ist, dass in der Zeitreihe der Anteil des Ü25-Bereichs in den Monaten zum üblichen Beginn des Ausbildungsjahrs stark abfällt. Dies hängt damit zusammen, dass in diesen Monaten die Zugänge im U25-Bereich gemäß dem für diesen Maßnahmentyp charakteristischen zyklischen Jahresverlauf (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) stark zunehmen. Dass die Entwicklung im Ü25-Bereich diesem zyklischen Verlauf nicht folgt, spricht dafür, dass die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung hier inhaltlich anders ausgerichtet sind als bei jüngeren Geflüchteten. Deshalb sollten diesbezügliche Wirkungsanalysen nach dem Alter differenziert werden.

3. Implementation der Maßnahmen durch Jobcenter und Arbeitsagenturen

3.1 Einleitung

Um die Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen für die Gestaltung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu erfassen und Hinweise zu gewinnen, über welche Mechanismen diese wiederum die Wirksamkeit der zu evaluierenden Maßnahmen beeinflussen können, wurden im Rahmen der Evaluation mit Methoden der qualitativen Sozialforschung umfassende Fallstudien an 16 Standorten (Jobcenter-Regionen), davon drei mit Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft, durchgeführt. Diese wurden nach einer Explorationsphase so ausgewählt, dass sie in ihrer Gesamtheit ein möglichst breites Spektrum an Umsetzungsbedingungen und -kontexten für den Maßnahmeneinsatz repräsentieren und zugleich die arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete möglichst typisch abbilden. Die vorgenommene Auswahl berücksichtigte zudem, dass Unterschiede in der Nutzung der zu bewertenden fünf Maßnahmentypen durch die Fallstudien-Jobcenter hinreichend abgedeckt sind. Im Rahmen der Fallstudien wurden im Zeitraum von September 2018 bis Oktober 2019 insgesamt 230 leitfadengestützte Interviews geführt. Die Interviewten repräsentieren Institutionen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Jobcenter und Arbeitsagenturen, ggf. mit Integrationsanlaufstellen), Maßnahmenträger, Einrichtungen der Zivilgesellschaft und Ehrenamtliche sowie weitere öffentliche Stellen wie Kammern (IHK und HWK) oder kommunale Akteure, die Netzwerke zur Unterstützung der Integration Geflüchteter koordinieren. Zudem wurden Dokumente wie Maßnahmenbeschreibungen, lokale Arbeitsmarktprogramme oder Strategiepapiere erfasst und Hintergrundbeschreibungen zu jedem Fallstudienstandort erstellt. Eine Befragung von Geflüchteten im Rahmen der Implementationsanalyse war nicht vorgesehen, weil der Fokus der Fallstudien auf der Umsetzung der Maßnahmenangebote für Geflüchtete lag und die Durchführung von Interviews mit Geflüchteten organisatorisch-logistisch zu aufwändig gewesen wäre. Zudem sprachen absehbare Sprachbarrieren sowie eine Selektivität bei der Auswahl geflüchteter Gesprächspersonen gegen deren Berücksichtigung in den lokalen Fallstudien. Ihre Erfahrungen, Ansichten und Bewertungen wurden durch eine gesonderte standardisierte Befragung (siehe Kapitel A1.2 im Anhang) erfasst. Sämtliches Material (transkribierte Interviews und Gesprächs-Memoranden, Standortbeschreibungen und Dokumente) wurde nach der Feldphase inhaltsanalytisch (Mayring 2008) ausgewertet. Innerhalb des Evaluationsprojekts sollte die Implementationsanalyse die Wirkungsanalyse unterstützen; deshalb wurde das empirische Material primär entlang der untersuchten Maßnahmen – und nicht nach Standorten bzw. Standorttypisierungen – ausgewertet.

Neben den Fallstudien wurde zudem flächendeckende Organisationsbefragungen als Online-Befragungen mit zwei Messzeitpunkten (März bis Mai 2018 und Februar bis April 2020) durchgeführt, die sich an Verantwortliche auf der obersten Leitungs- oder Geschäftsführungsebene von Jobcentern und Arbeitsagenturen richtete. Damit wurden statistisch verwertbare Daten zur Charakterisierung des organisatorischen Rahmens und der Handlungsstrategien bei den für die Implementation der zu evaluierenden arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zuständigen Institutionen gewonnen. Insgesamt liegen für 78 Prozent der Arbeitsagenturen und 69 Prozent der Jobcenter quantitative Ergebnisse aus mindestens einer der beiden Erhebungswellen vor. Ausgewählte Befunde der Organisationsbefragungen, die umfassend im zweiten Sachstandsbericht zur Evaluation (Bonin et al. 2020) dokumentiert sind, werden in Kapitel 3.3 diskutiert. Zunächst werden jedoch im folgenden Kapitel 3.2 zentrale aus den Fallstudien abgeleitete qualitative Befunde präsentiert.

3.2 Ergebnisse der Fallstudien

3.2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Insgesamt traf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aufgrund der anhaltend guten Konjunktur bis einschließlich 2019 auf günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Es gab eine hohe Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften sowie ein großes Angebot an Helferstellen, die auch für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen und einem niedrigen Qualifikationsniveau gut zugänglich waren. Allerdings stand einer nachhaltigen Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit eine Reihe von Hemmnissen im Weg. Schlechte Sprachkenntnisse und mangelhafte schulische und fachliche Vorkenntnisse ließen vielfach keine unmittelbare Vermittlung in qualifizierte Arbeit oder die Aufnahme einer Ausbildung zu. Das in ländlichen Räumen meist unzureichende ÖPNV-Angebot erschwerte es den dort lebenden Geflüchteten – die meist über keine alternativen Transportmittel (z.B. eigener PKW) verfügten – Arbeitsorte und Maßnahmenträger zu erreichen. Als weiteres Integrationshemmnis wird darüber hinaus oftmals fehlender Wohnraum oder die mangelhafte Qualität der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften genannt. Diese Hemmnisse beschränkten die Möglichkeiten der Regeneration und limitierten Lernmöglichkeiten. Darüber hinaus gebe es in manchen Betrieben auch grundsätzliche Vorbehalte gegenüber einer Beschäftigung Geflüchteter. Auch Wohnsitzauflagen werden öfter als hinderlich für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration angesehen. Dies gilt insbesondere für Wohnsitzauflagen mit lokalem Bezug in strukturschwachen Regionen und einem unzureichenden Wohnungs- und ÖPNV-Angebot; zudem wird auf unterschiedliche Auslegungspraktiken der Regelungen durch lokale Ausländerbehörden verwiesen. Für Eltern sind zudem meist Kapazitätsengpässe bei der öffentlichen Kinderbetreuung ein wesentliches Hemmnis hinsichtlich der Aufnahme einer Beschäftigung und der Teilnahme an Integrationsmaßnahmen. Kommunale Bemühungen, zusätzliche Kinderbetreuung bereitzustellen, erweisen sich als schwierig umzusetzen. Teilweise werden aber auch durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter Versuche unternommen, Maßnahmen mit Kinderbetreuung anzubieten.

Generell können die Kommunen im Rahmen ihrer freiwilligen Aufgabenwahrnehmung die (soziale) Integration Geflüchteter unterstützen. Kommunal eingerichtete Integrationsangebote richteten sich primär an Geflüchtete mit unsicherem Aufenthaltsstatus und daher nur eingeschränktem Zugang zu Maßnahmen der Sprach- und Arbeitsförderung. Kommunale Integrationsinfrastrukturen wurden in Reaktion auf die Flüchtlingskrise jedoch nicht überall gleich stark ausgebaut, und die kommunale Integrationspolitik gleicht nach wie vor einem „Flickenteppich“ (Schammann 2020). Finanziell schwach aufgestellte Kommunen beschränkten sich in der Regel auf Pflichtleistungen und konnten auch Bundes- und Landes-Förderprogramme, etwa zur Schaffung von Koordinationsstellen, wegen der einzubringenden Eigenanteile kaum nutzen. Wie auf lokaler Ebene organisatorisch und inhaltlich auf den sprunghaft gestiegenen Bedarf an Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete reagiert wurde, ist auch von der Größe der Kommune, der personellen Besetzung von Schlüsselpositionen sowie den Vorerfahrungen mit Zuwanderung abhängig. Kommunen, in denen Migration schon länger ein Thema ist, konnten auf bestehende Integrationskonzepte zurückgreifen, erweiterten diese aber um die Zielgruppe der Geflüchteten oder entwickelten gänzlich neue Konzepte. Kritisch wurde von zivilgesellschaftlichen und ehrenamtlichen Akteuren angemerkt, dass diese Konzepte auch nur dort in die Praxis umgesetzt wurden, wo es eine starke Selbstverpflichtung der politischen Führungsebene gab. In Kommunen ohne spezielles Integrationskonzept vollzog sich die Zusammenarbeit der lokalen Akteure meist situativ. Die Fallstudien machen deutlich, dass für die Unterstützung der Geflüchteten auf kommunaler Ebene Netzwerkarbeit unter Einbeziehung von Haupt- und Ehrenamtlichen zwar gängig und auch unverzichtbar ist, jedoch nicht überall und bereits von Beginn an reibungslos funktioniert.

Ein wesentlicher Integrationsfaktor ist schließlich die Akzeptanz der Geflüchteten in der örtlichen Bevölkerung bzw. die lokale „Willkommenskultur“. In dieser Hinsicht zeigen sich große Unterschiede zwischen den Kommunen, die sich offenbar auch aus unterschiedlichen Vorerfahrungen speisen; dabei ist in den Fallstudien allerdings nur bedingt ein Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland oder eine Differenz zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen festzustellen. Die Willkommenskultur spiegelt sich unter anderem in der Stärke der ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen für Geflüchtete, die jedoch seit dem Herbst 2016 wieder abgenommen hat.

3.2.2 Akteure und Zielsetzungen

Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Die Arbeitsagenturen betreuen nicht nur Geflüchtete, die ALG beziehen, sondern auch Geflüchtete ohne Aufenthaltstitel (Gestattete und Geduldete) und ohne Anspruch auf ALG-Leistungen, zu denen daher kein systematischer Kontakt besteht. Viele Agenturen für Arbeit bemühen sich aber um eine frühzeitige Kontaktaufnahme zu dieser Zielgruppe von Geflüchteten, etwa durch Präsenz in den Erstaufnahmeeinrichtungen; dies gilt vor allem für die erste Phase der 2015 einsetzenden Fluchtzuwanderung. Die Jobcenter haben zu anerkannten Geflüchteten in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgrund des SGB-II-Leistungsanspruchs regelmäßiger Kontakt. Den Integrationszielen der Agenturen für Arbeit und Jobcentern sind die einschlägigen Normen des SGB III bzw. SGB II vorgegeben. Vorrangiges Ziel im SGB II ist es, Geflüchtete langfristig in Arbeit zu integrieren und so ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Den diesbezüglichen Interviewangaben der Fach- und Führungskräfte zufolge werden dabei auch die individuellen Bedarfe, Voraussetzungen und beruflichen Ziele und Vorstellungen der Geflüchteten berücksichtigt. Als zentrale Grundlagen der Integration werden seitens der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter Spracherwerb und die berufliche Qualifizierung oder die Anerkennung von Berufsabschlüssen angesehen. Allerdings rücken Arbeitsagenturen und Jobcenter bei Geflüchteten, die möglichst rasch Geld verdienen möchten, auch von dieser Strategie ab und bemühen sich auch dann um eine Vermittlung in Beschäftigung – oftmals in Helfertätigkeiten –, wenn Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen gering sind.

Maßnahmenträger. Die privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Träger der Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete weisen mehrheitlich Vorerfahrungen in der Arbeit mit Personen mit Migrations- oder Fluchthintergrund auf. Sie können dabei sowohl als Dienstleister für die Arbeitsverwaltung oder auch als Interessensvertretung schwächerer Mitglieder der Gesellschaft auftreten (bei gemeinnützigen Trägern). Ihr zentrales Ziel ist die Integration der Zielgruppe in Erwerbsarbeit. Dieses Ziel wird durch eine direkte Vermittlung in Arbeit oder eine Vorbereitung zur Erwerbsintegration umgesetzt. Von den Trägern wird die ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache als zentrale Voraussetzung der Arbeitsmarktintegration genannt. Sie sind jedoch nicht selten damit konfrontiert, dass viele Geflüchtete ein deutlich schlechteres Sprachniveau mitbringen, als es nach Abschluss des Integrationskurses zu erwarten wäre – was die Maßnahmendurchführung häufig erschwert.

Betriebe. Soweit Betriebe arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (etwa Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III) umsetzen, liegen ihrem Engagement unterschiedliche Motive zugrunde. Angeführt werden neben der sozialen Verantwortung auch personalpolitische Ziele wie die Nachwuchs- und Mitarbeitergewinnung – insbesondere dort, wo Fachkräfteengpässe herrschen. Um die Eignung der Geflüchteten zu testen, bieten Betriebe in der Regel Praktika und Probearbeiten an.

Öffentliche Stellen und Kammern. Kommunale und öffentliche Stellen sowie Kammern beteiligen sich als unterstützende und zum Teil auch zertifizierende Stellen in unterschiedlicher Form am Arbeitsmarktzugang Geflüchteter. Beide Akteursgruppen verfolgen primär das Ziel, Geflüchtete

nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und sehen ebenfalls ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und eine gute berufliche Qualifikation als wesentliche Voraussetzungen dafür an. Kommunale und öffentliche Stellen bemühen sich zudem nach eigener Einschätzung auch um die soziale Integration der Geflüchteten. Hierbei werden eine niedrigschwellige Ansprache und Unterstützung bei der Wohnungssuche als wichtige erste Schritte gesehen. Kammern verbinden mit der Integration der Geflüchteten oft auch die Zielsetzung der Überwindung von Fachkräfteengpässen und richten daher ihre Bemühungen auf die Integration Geflüchteter in eine Berufsausbildung aus. Sie beraten und sensibilisieren Betriebe mit Bezug auf die Potenziale der Geflüchteten und auf bestehende Fördermöglichkeiten.

Zivilgesellschaft und Ehrenamtliche. Die in der Flüchtlingshilfe tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Ehrenamtlichen verfolgen als übergeordnetes Ziel die Integration von Geflüchteten in die Gesellschaft und setzen hierbei individuelle Schwerpunkte. Nach eigenem Verständnis stehen dabei Hilfe zur Selbsthilfe und „Empowerment“ im Vordergrund, um so die Zielgruppe zu befähigen, ihre Interessen selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten. Zivilgesellschaftliche Stellen bieten vor allem Beratungsleistungen an, während sich ehrenamtlich engagierte Einzelpersonen eher auf gemeinsame Freizeitaktivitäten und die Begleitung der Geflüchteten zu Behördenterminen fokussieren.

3.2.3 Strukturen zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten

Jobcenter. Um den Zuwachs von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu bewältigen und das diesbezügliche Fachwissen zu bündeln, nahmen viele Jobcenter zwischen 2016 und 2018 größere Veränderungen vor, die neben der Organisationsstruktur auch die Beratungs- und Vermittlungspraxis betreffen. Zum einen wurden zur Beratung und Vermittlung der Geflüchteten spezialisierte Teams gebildet, zum anderen neue Personalstellen zur Koordination von Sprachkurs- und Maßnahmenangeboten und zur Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet. Vor allem die Jobcenter in städtischen Regionen mit traditionell hohem Ausländeranteil, Vorerfahrungen in der Arbeit mit Zugewanderten und guten Kooperationsbeziehungen haben in diesem Zeitraum umfangreiche organisatorische Vorkehrungen getroffen und konnten auch ihre bestehenden Strukturen nutzen und weiterentwickeln. Im analytischen Vergleich der 16 Fallstudienstandorte zeigt sich jedoch, dass das Ausmaß der Anpassungsprozesse, die Jobcenter zur Bewältigung der Fluchtmigration vollzogen haben, insbesondere durch den Anteil der Geflüchteten an den jeweiligen SGB-II-Leistungsbeziehenden beeinflusst wurde. Auf den Rückgang dieser Quote reagierten die Jobcenter bereits im Untersuchungszeitraum mit einem Rückbau ihrer flüchtlingsbezogenen Strukturen.

An nahezu allen untersuchten Standorten bauten die Jobcenter ab 2015, so wurde es in den Interviews geschildert, angesichts der wachsenden Zahl der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund den Personalbestand für deren Beratung und Vermittlung durch interne und externe Rekrutierung auf. Da die Arbeitsverträge der neu eingestellten Personen, insbesondere von Personen mit Übersetzungsaufgaben, meist befristet waren, gingen damit Risiken fluktuationsbedingter Verluste an Fachwissen und der Unterbrechung etablierter Routinen einher. Trotz des erhöhten Beratungsbedarfs Geflüchteter gab es an keinem der 16 Standorte ein flüchtlingspezifisches Kontaktdichtekonzept. Nur wenige Jobcenter sahen für Geflüchtete einen günstigeren Betreuungsschlüssel vor, manche setzten aber auf spezielle Ansätze zur Beratung- und Vermittlung (z.B. Einsatz spezifisch qualifizierte Beratungs- und Vermittlungskräfte oder Zusammenarbeit mit externen Programmen zur Unterstützung der Integration Geflüchteter), was auch eine günstigere Betreuungsrelation mit sich brachte.

Die Verständigung in den Beratungsgesprächen wurde im untersuchten Zeitraum (2018-2019) überwiegend über die Dolmetscher-Hotline der BA gewährleistet, die für gemeinsame Einrichtungen

eingerrichtet wurde. Mancherorts war es auch üblich, dass sprachkundige Begleitpersonen der Geflüchteten übersetzten. Nur wenige Jobcenter griffen auf Sprachmittler – Personen mit Fremdsprachenkenntnissen, aber ohne Dolmetscherqualifikation – zurück. An einigen Standorten wurde die Antragstellung für Geflüchtete durch eine Straffung der Formulare oder die Einschaltung von Dolmetschern vereinfacht.

Agenturen für Arbeit. Die Arbeitsagenturen haben im Vergleich zu den Jobcentern frühzeitiger spezifische Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen für Geflüchtete bereitgestellt, was auch darin begründet ist, dass sie für nicht anerkannte Geflüchtete zuständig und damit erste Anlaufstelle nach deren Ankunft in Deutschland sind. Die markanteste Neuerung war zunächst die aufsuchende Beratung von Asylsuchenden in Sammelunterkünften. Dieses Beratungskonzept wurde wieder zurückgefahren, als die lokalen Netzwerkpartner damit begannen, die Geflüchteten bei jedem Kontakt routinemäßig auf das Beratungsangebot der Arbeitsagentur hinzuweisen. Bis 2017 noch bestehende Verständigungsprobleme konnten überwiegend durch die Dolmetscher-Hotline, Sprachmittler und die Hinzuziehung sprachkundiger Begleitpersonen zu den Beratungsterminen abgebaut werden. Dennoch musste in den Beratungsgesprächen aufgrund fehlender Deutschkenntnisse seitens Geflüchteter anfänglich auch häufig improvisiert werden.

Die Arbeitsagenturen reagierten auf die mit der Beratung von Asylsuchenden und Geduldeten verbundenen neuen Anforderungen zum einen mit einer Spezialisierung des Personals, was den Austausch mit den entsprechend spezialisierten Fachkräften der Jobcenter erleichterte. Die Arbeitsagenturen stellten für den Flüchtlingsbereich weniger Personal neu an als die Jobcenter; bei den Neueinstellungen handelte es sich vor allem um Sprachmittler. Zum anderen konzentrierte man sich angesichts hoher Fallzahlen in der Beratungsarbeit auf arbeitsmarktnahe Personen und Personen aus Ländern mit hohen Anerkennungsraten. Dieser Ansatz wurde mit sinkenden Fallzahlen wieder aufgegeben.

Da die anfänglich von ihnen betreuten Geflüchteten inzwischen in den Rechtskreis SGB II gewechselt waren, wiesen die Arbeitsagenturen bereits im Untersuchungszeitraum kaum noch flüchtlingsbezogene spezialisierte Organisationseinheiten und Prozesse auf. Für ihre Hauptzielgruppe unter den Geflüchteten – die Geduldeten – wollen die Arbeitsagenturen aufgrund der meist unklaren Aufenthaltsperspektive keine mittel- oder langfristigen Integrationsstrategie entwickeln; aus dem gleichen Grund gestalten sich Vermittlungsbemühungen schwierig, da Arbeitgeber eher bereit sind, Personen mit sicherem Aufenthaltsstatus einzustellen. Aus den Fallstudien kann keine klare Tendenz abgeleitet werden, wie die Agenturen für Arbeit mit dieser Gruppe umgehen. Diesbezügliche Interviewäußerungen legen das Bestreben nahe, diese Personen (auch mit ehrenamtlicher Unterstützung) zumindest soweit zu qualifizieren, dass sie im Alltag auch sprachlich zurechtkommen. Problematisch erscheint, dass die Agenturen für Arbeit keine systematischen Informationen über die Entscheidungspraxis der lokalen Ausländerbehörde hinsichtlich der Gruppe der Geduldeten erhalten.

Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern. An den untersuchten Standorten haben Arbeitsagenturen und Jobcenter in der Beratung, Vermittlung und Förderung von Geflüchteten zwischen 2015 und 2017 verstärkt zusammengearbeitet. Später gab es den Interviews zufolge immer weniger Kooperationsanlässe. Schwerpunkt der Zusammenarbeit war die Steuerung des Rechtskreiswechsels vom SGB III zum SGB II, die von den Interviewten mehrheitlich als reibungslos beschrieben wurde. Diese erfolgte zwischen 2015 und 2017 nur an wenigen Orten über eine rechtskreisübergreifende Anlaufstelle. Dies waren städtisch geprägte Standorte mit hohen Ausländeranteilen und Vorerfahrungen im Bereich der Migration, bei denen eine solche institutionalisierte Steuerung auch aufgrund hoher Geflüchtetenzahlen effizient war und auf bereits bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit aufgebaut werden konnte. An den anderen Standorten

fanden in der Regel weniger institutionalisierte Absprachen zwischen den jeweiligen Vermittlungsteams statt. Für die Einrichtung solcher institutionellen Stellen sind damit die jeweiligen Fallzahlen der zu betreuenden Geflüchteten maßgeblich.

Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Agentur für Arbeit und Jobcenter waren des Weiteren der gemeinsame Arbeitgeber-Service (AG-S) mit der bewerberbezogenen Vermittlung im Jobcenter, die gemeinsame Durchführung und Teilnahme an Informationsveranstaltungen für Unternehmen und Ehrenamtliche sowie der Austausch in lokalen Netzwerken und Arbeitskreisen. Nur an wenigen Standorten gab es Routinen einer gemeinsamen Planung und Besetzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung; mancherorts wurden diese erst noch etabliert. In der Anfangsphase der starken Zuwanderung von Geflüchteten intensivierten die Agentur für Arbeit und das Jobcenter an zahlreichen Standorten ihre Kooperation. Ob sich diese Zusammenarbeit auf bereits bestehenden Pfaden bewegte oder einen „Qualitätssprung“ bedeutete, ist für die große Mehrheit der Fallstudienstandorte nicht bestimmbar.

Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren. Mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter haben Arbeitsagenturen und Jobcenter vor Ort jeweils mit zahlreichen Akteuren kooperiert. Dabei haben zusätzlich zu bereits etablierten Kooperationspartnern auch neue Akteure, wie ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit Tätige, an Bedeutung gewonnen. Gravierende Probleme bei der Abstimmung der Integrationsaktivitäten sind nicht erkennbar – mit einer Ausnahme: An vielen Standorten fordern die in der Arbeitsverwaltung interviewten Akteure eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der kommunalen Ausländerbehörde. Dies betrifft insbesondere die Betreuung von Geduldeten. Zudem sieht die Arbeitsverwaltung die Notwendigkeit, in Folge rückläufigen ehrenamtlichen Engagements eigene Beratungsangebote für Geflüchtete auszubauen. Erfolgsfaktoren einer guten Zusammenarbeit zeigen sich darin, dass die lokalen Netzwerke flexibel auf neue Situationen reagieren können und ein regelmäßiger, strukturierter und intensiver Austausch mit allen lokalen Akteuren zu den verschiedenen Bereichen der Arbeitsmarktintegration (z.B. bei der Entwicklung von Maßnahmen) stattfindet. Insbesondere in kleineren Kommunen wird dieser Aspekt besonders hervorgehoben.

3.2.4 Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen

Die wichtigsten Förderbedarfe, die den interviewten Akteuren zufolge bearbeitet werden müssen, um eine nachhaltige Eingliederung Geflüchteter in Arbeit oder Ausbildung zu ermöglichen, lassen sich den Bereichen Sprache, Wissen, Einstellungen und Verhalten, sowie soziale Stabilisierung zuordnen.

Sprache. Integrationsfachkräfte und Maßnahmenträger berichten, dass häufig das zum Abschluss der Integrationskurse beurkundete Sprachniveau der Geflüchteten der tatsächlichen Sprachkompetenz nicht entspricht. Zurückgeführt wird dies auf die relativ kurze Dauer der Integrationskurse und teilweise auch auf qualitative Mängel, hauptsächlich aber auf rasche Verluste an Sprachkompetenz, wenn Deutsch nach Kursende nicht regelmäßig weiter trainiert wird. Daneben wird ein besonderer Bedarf gesehen, berufsspezifische Fachbegriffe zu vermitteln, ohne deren Kenntnis allenfalls eine Erwerbsintegration im Helferbereich in Frage kommt.

Wissen. Der Bedarf an Wissensvermittlung an Geflüchtete wird zum einen im alltagspraktisch und lebensweltlich relevanten Bereich gesehen, zum anderen im Hinblick auf die schulische Allgemein- und berufliche Grundbildung. So fehlen vielfach Wissensbestände etwa im Bereich der Mathematik, die beherrscht werden müssen, um eine Berufsausbildung absolvieren und erfolgreich abschließen zu können. Dabei variiert der wahrgenommene Förderbedarf zur Wissensvermittlung zwischen den Geflüchteten stark nach Herkunftsland und sozialer Stellung vor Ankunft in Deutschland.

Einstellungen und Verhalten. Nach Feststellung vieler interviewter Integrationsfachkräfte und pädagogischer Mitarbeitenden von Trägern haben Geflüchtete vielfach unrealistische Erwartungen in Bezug auf die für sie in Deutschland erreichbaren beruflichen Positionen und Einkommen. Hieraus speist sich ein Bedarf, Geflüchtete durch Berufsorientierung zu befähigen, sich den eigenen Neigungen und Fähigkeiten angemessene berufliche Ziele zu setzen. Darüber hinaus wird von vielen Akteuren eine bessere Aufklärung der Geflüchteten über Funktionsweise und Wert der beruflichen Ausbildung in Deutschland gefordert, damit sich mehr Geflüchtete für eine solche entscheiden.

Soziale Stabilisierung. Bei nicht wenigen Geflüchteten müssen zunächst grundlegende Probleme, wie die Wohnungsfrage, die Kinderbetreuung oder gesundheitliche Einschränkungen angegangen werden, bevor eine erfolgreiche Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung erfolgen kann. Für die Lösung dieser Probleme bedürfen die Geflüchteten individueller Unterstützung, die auf den jeweiligen Bedarf abgestimmt ist.

Die Einsatzpraxis der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete trägt diesen übergeordneten Förderbedarfen nach Einschätzung der in der Arbeitsverwaltung und bei Trägern interviewten Akteure Rechnung. Die folgenden Abschnitte skizzieren organisatorische Umsetzungen und Zugangswege für die fünf im Zentrum dieser Evaluation stehenden Typen von Maßnahmen.

3.2.4.1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III

Die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen lassen bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III den Jobcentern, Arbeitsagenturen und Maßnahmenträgern große Gestaltungsspielräume. Im Folgenden werden wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Praxis an den Fallstudienstandorten herausgearbeitet.¹⁸

Maßnahmeninhalte und Funktionen im Integrationsprozess

Insgesamt betrachtet beziehen sich die Maßnahmen nach § 45 SGB III für Geflüchtete in den Fallstudienregionen vor allem auf die Förderziele der Aktivierung, der Stabilisierung und der beruflichen Eingliederung; an diesen Zielen sind die im folgenden genannten Inhalte ausgerichtet.

Wissensvermittlung zum Leben und Arbeiten in Deutschland. Weil nach Wahrnehmung der in den Jobcentern und Arbeitsagenturen interviewten Akteure vielen Geflüchteten auch nach Absolvierung des Integrationskurses grundlegendes Wissen über das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche System in Deutschland – als basale Voraussetzung der sozialen Teilhabe – fehlt, beinhalten die Curricula vieler Maßnahmen nach § 45 SGB III diesbezügliche Inhalte. Dabei geht es neben Sozialkunde vor allem um lebensweltlich relevantes Wissen, das Geflüchtete und ihre Familien bei der Alltagsbewältigung unterstützt. Themen, die in Gruppenmaßnahmen in Unterrichtsform vermittelt werden, sind zum Beispiel das Gesundheitssystem, das Schul- und Bildungssystem, die öffentliche Kinderbetreuung, sowie Verwaltung, Wohnen und Versicherungen. Großes Gewicht haben Themen aus den Bereichen Arbeits(vertrags)recht, Arbeitsschutz, Sozialversicherungen, Tarifverträge und Entlohnung, sowie das Berufs- und Berufsausbildungssystem. Auch wird es oft für notwendig erachtet, die Bedeutung von arbeitsbezogenen Tugenden wie pünktlichem Erscheinen

¹⁸ Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung können entweder durch einen Träger oder in Verantwortung eines Arbeitgebers durchgeführt werden. Da Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) nur an sehr wenigen Fallstudienstandorten angetroffen wurden, bezieht sich die folgende Darstellung nur auf Maßnahmen bei einem Träger (MAT). Auf MAG wird weiter unten in Abschnitt 3.2.4.4 (zu den Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) eingegangen.

und zuverlässiger Präsenz am Arbeitsplatz zu vermitteln. Viele dieser Themen gehören zum Curriculum des Integrationskurses, können dort aber offenbar nicht hinreichend vertieft werden.

Soziale Stabilisierung. Träger bieten im Rahmen von Einzelmaßnahmen nach § 45 SGB III Unterstützung bei der Bewältigung der vielfältigen alltagspraktischen Probleme an, die seitens der Jobcenter, Arbeitsagenturen und der Träger bei den Geflüchteten und ihren Bedarfsgemeinschaften wahrgenommen werden. Hierzu gehören Hilfen beim Schriftverkehr mit Behörden und Firmen (wie Banken und Mobilfunkanbietern), die Begleitung zu Terminen bei Ämtern, die Verweisberatung und Vermittlung von Arztterminen und Hilfen zur Lösung von Problemen im Kontext Wohnen (Wohnungssuche, Konflikte mit Vermietern). Diese Hilfen sind teils dem Bemühen um eine Erwerbsintegration zeitlich vorgeschaltet, etwa bei schweren gesundheitlichen Problemen, teils werden sie aber auch parallel dazu geleistet.

Unterstützung bei der Berufsorientierung und Vermittlung in Erwerbsarbeit. Hierzu wird den Geflüchteten im Rahmen von Gruppen- und Einzelmaßnahmen ein breites Spektrum an Unterstützungsleistungen angeboten. Dabei geht es zunächst um berufliche Richtungsentscheidungen; hierfür werden zum Teil mehrwöchige praktische Erprobungsphasen in verschiedenen Fachrichtungen in Werkstätten der Träger, zuweilen aber auch in Partnerbetrieben, eingeschaltet. Sind berufliche Qualifikationen aus den Herkunftsländern vorhanden, wird der Anerkennungsprozess angestoßen (Verweisberatung). Im Anschluss an Kompetenzermittlung und Berufsorientierung geht es darum festzustellen, in welchem Bereich eine Erwerbstätigkeit, eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung angestrebt wird.¹⁹ Bei der Vermittlung Geflüchteter in Erwerbsarbeit unterstützen die Träger von Maßnahmen nach § 45 SGB III in verschiedener Form. Sie informieren über Strategien der Jobsuche, helfen bei der Suche nach offenen Stellen bzw. geeigneten Arbeitgebern (mit Rückgriff auf eigene Kontakte), optimieren Bewerbungsunterlagen, trainieren Bewerbungsgespräche und begleiten zu diesen, und bahnen – nach Einschaltung der zuständigen Integrationsfachkraft – betriebliche Kennenlernphasen und bei Bedarf kurze Qualifizierungsmaßnahmen an. Sofern Geflüchtete eine Arbeitserlaubnis benötigen, dringen viele Träger gegenüber der Ausländerbehörde auf deren rechtzeitige Ausstellung; letzteres ist in vielen der untersuchten Kommunen nach Interviewangaben verschiedener Akteure keine Selbstverständlichkeit. Einige Träger moderieren gegebenenfalls auch Konflikte mit Arbeitgebern bzw. Vorgesetzten nach Aufnahme der Beschäftigung.

Verbesserung des Sprachstands. Viele für Geflüchtete aufgelegte Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung enthalten eigene Module des Lernens der deutschen Sprache. Dies findet in Gruppenmaßnahmen primär in Verbindung mit der Wissensvermittlung über Leben und Arbeiten in Deutschland statt. In ausgewählten Bereichen (etwa „Metall mit Sprache“) werden berufsspezifische sprachliche Kompetenzen gefördert. Unter den § 45-Maßnahmen mit Spracherwerb finden sich auch Module, die ausdrücklich der Heranführung an eine Sprachprüfung (etwa auf B1-Niveau) dienen. Zu beachten ist auch die implizite Förderung des Spracherwerbs: Teils achten Träger bei der Zusammenstellung von Lerngruppen auf muttersprachliche Heterogenität, um die Kommunikation auf Deutsch während und neben der Maßnahme zu forcieren.

Teilweise dienen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auch dem Ziel der Gleichstellung geflüchteter Frauen, die vor besonders hohen Integrationshürden stehen. Dem wird

¹⁹ Bei Präferenz für eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung wird die zuständige Integrationsfachkraft im Jobcenter oder der Arbeitsagentur eingeschaltet, die über das weitere Vorgehen (Einschaltung der Ausbildungsstellenvermittlung) bzw. den Einsatz von Förderinstrumenten (nach §§ 48 ff. bzw. nach §§ 81 ff. SGB III) entscheidet. Die interviewten Integrationsfachkräfte beurteilen die im Hinblick auf diese Entscheidungen geleistete „Vorarbeit“ der Träger durchweg als hilfreich.

an manchen Standorten durch Maßnahmen Rechnung getragen, die sich speziell an diese Zielgruppe richten. Charakteristisch ist hierbei das Angebot einer begleitenden Kinderbetreuung. Zudem umfassen die Curricula zusätzlich meist das Thema geschlechtsbezogener sozialer Rollenbilder in den unterschiedlichen Kulturen. Träger, die entsprechende Maßnahmen anbieten, bemühen sich zur Verbesserung der sozialen und Arbeitsmarktintegration auch um ein „Empowerment“ geflüchteter Frauen. Ein Instrument dazu ist, die Vernetzung der Teilnehmerinnen untereinander voranzutreiben, etwa durch die Organisierung gemeinsamer Freizeitaktivitäten.

Maßnahmen nach § 45 SGB III, in denen die oben beschriebenen Inhalte vermittelt werden, können in unterschiedlichen Phasen des Integrationsprozesses der Geflüchteten zum Einsatz kommen. Typische Konstellationen sind: (1) Bei Neukundinnen und Neukunden dienen die Maßnahmen dem Kennenlernen und der Feststellung des weiteren Handlungsbedarfs. (2) Bei absehbaren mehrmonatigen Wartezeiten bis zum Beginn von Integrationskursen, aufbauenden Sprachkursen oder anderen Fördermaßnahmen werden oft insbesondere über einen AVGS von der geförderten Person auszuwählende Maßnahmen für eine aktive Nutzung solcher Zeiten eingesetzt, ohne dass damit unmittelbar eine Erwerbsintegration angestrebt wird. (3) Bei Geflüchteten mit Problemen im sozialen oder gesundheitlichen Bereich, die der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit absehbar im Wege stehen, werden auf die Bearbeitung dieser Probleme ausgerichtete Maßnahmen nach § 45 SGB III eingesetzt; auch hier ist die Integration in Beschäftigung nicht das primäre Ziel. (4) Bei als hinreichend arbeitsnah eingestuften Arbeitsuchenden schließlich kommen vor allem solche Maßnahmen zum Zuge, die eine rasche Erwerbsintegration, etwa durch kurze Qualifizierungen, gezielt vorbereiten und unterstützen sollen.

Zustandekommen und Umsetzung der Maßnahmen

§ 45 SGB III kennt zwei verschiedene Varianten des Zustandekommens und der Umsetzung der Maßnahmen: (1) die Beauftragung von Trägern mit einer zuvor ausgeschriebenen Maßnahme nach Durchführung eines vergaberechtlichen Verfahrens, wobei der Zugang der Teilnehmenden durch Zuweisung der Jobcenter oder Arbeitsagenturen erfolgt, (2) den Einkauf von Plätzen in Maßnahmen, die Träger selbst konzipieren und nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifizieren lassen – die Arbeitsuchenden entscheiden sich in diesem Fall selbst für eine der angebotenen Maßnahmen, nachdem ihnen von der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter ein AVGS ausgestellt worden ist.

An den Fallstudienstandorten wird mehrheitlich die zweite Variante allgemein und speziell im Hinblick auf Maßnahmen für Geflüchtete durch die Arbeitsverwaltungen vor Ort bevorzugt.²⁰ Als Vorteil wird die kurzfristige Verfügbarkeit von Maßnahmen mit bedarfsgerechten Inhalten bei grundsätzlich bekannten Trägern²¹ zu transparenten Preisen gesehen; außerdem ist zu vermuten, dass auch der Vergleich des jeweiligen Arbeitsaufwands eine Rolle spielt, wenn Fach- und Führungskräfte in Jobcenter und Arbeitsagenturen eine Präferenz für Gutscheinmaßnahmen äußern. Gegen Ausschreibungsverfahren wurden die damit verbundenen langen Zeiträume zwischen Feststellung eines Maßnahmenbedarfs und Maßnahmenbeginn – bis zu einem halben Jahr – vorgebracht. Jobcenter und Arbeitsagenturen können den lokalen Bedarf an Maßnahmenplätzen über einen so langen Zeitraum nur schwer prognostizieren. Im Ergebnis werden bei ausgeschriebenen

²⁰ Im Rahmen der Wirkungsanalyse der vorliegenden Studie konnte allerdings keine höhere Wirksamkeit von AVGS-Maßnahmen gegenüber ausgeschriebenen Maßnahmen festgestellt werden (siehe Abschnitt 5.2.2.2).

²¹ Dies ist mit der Einschränkung zu versehen, dass die Integrationsfachkräfte aufgrund der Neutralitätspflicht den Arbeitsuchenden, an die sie einen AVGS ausgeben, nicht vorgeben dürfen, bei welchem Träger sie die Maßnahme absolvieren.

Maßnahmen häufig überzählige, bereits bezahlte Plätze mit eigentlich nicht passenden Personen besetzt. Zudem sind Einzel- und Gruppenmaßnahmen nach Gutscheilverfahren finanziell einfacher kalkulierbar, weil Bundesdurchschnittskostensätze und keine Wettbewerbspreise wie im Ausschreibungsverfahren zum Tragen kommen.

Die in den Jobcentern und Arbeitsagenturen interviewten Führungskräfte gaben an, die regionalen Bildungsträger regelmäßig über ihre aktuellen Maßnahmenwünsche zu informieren, sodass sie passende Angebote konzipieren können. Diese Kommunikation mit den Trägern war im Hinblick auf die zunächst schwer einschätzbaren spezifischen Förderbedarfe der Geflüchteten besonders bedeutsam. Viele der angetroffenen AVGS-Maßnahmen für Geflüchtete sind modular aufgebaut, wobei die Gutscheine die einzelnen Geförderten zur Nutzung ausgewählter Module berechtigen. Oft werden bei diesen Maßnahmen in Gruppenarbeit durchgeführte Module mit solchen kombiniert, die Einzelarbeit vorsehen.

Allerdings erscheint die Bevorzugung von Gutscheinmaßnahmen in der Praxis voraussetzungsvoll. Neben einem gut funktionierenden Beziehungsgefüge von Arbeitsverwaltung und regionalen Bildungsträgern muss es trotz Neutralitätspflicht der Integrationsfachkräfte im Hinblick auf die Maßnahmenträger gelingen, Inhaberinnen und Inhaber von Gutscheinen auf bestimmte Maßnahmen hinzuweisen. Dies ist umso wichtiger, je kleiner die Zahl der ausgegebenen Gutscheine im Verhältnis zu einem inhaltlich ausdifferenzierten Angebot an Maßnahmen ist. Sonst besteht die Gefahr, dass zumindest Träger von Gruppenmaßnahmen keine wirtschaftlich tragfähige Teilnehmendenzahl erreichen. Die Fallstudien legen nahe, dass die Einhaltung der mit dem Gutscheinsystem verbundenen Neutralitätspflicht insbesondere in ländlich strukturierten Regionen mit abnehmender Zahl an Geflüchteten vielfach eine Gratwanderung ist.

Von einigen Akteuren in der Arbeitsverwaltung und bei den Trägern wird in diesem Kontext betont, dass insbesondere Geflüchtete mit schlechten deutschen Sprachkenntnissen und niedrigem Bildungsstand Schwierigkeiten mit der Auswahl zwischen Maßnahmen haben und konkreter Hinweise bedürfen, um den Weg zu einem passenden Träger zu finden. Hinzu kommt, dass die Nichteinlösung eines AVGS nicht sanktionsbewehrt ist, anders als die Nichtteilnahme an einer zugewiesenen Maßnahme, die per Ausschreibung organisiert wurde. Zumindest für einen Teil der Arbeitsuchenden wird die Zuweisung wegen ihres stärker verpflichtenden Charakters als zielführender angesehen.

Flüchtlingsspezifische Maßnahmen: PerF, PerJuF, KompAS und KomBer

Seit 2015 hat die BA vier Arten von Maßnahmen nach § 45 SGB III spezifisch für Geflüchtete konzipiert: Perspektiven für Flüchtlinge (PerF), Perspektiven für junge Flüchtlinge (PerJuF), Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS), sowie Kombination berufsbezogener Spracherwerb (KomBer). Hierbei handelt es sich gemäß BA-Terminologie um „Standardprodukte“, die von den Arbeitsagenturen und Jobcentern (Gemeinsame Einrichtungen) über Vergabeprozesse eingekauft wurden und in die Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund zugewiesen werden. Die Maßnahmen sind jeweils durch feste Strukturelemente gekennzeichnet, wobei Details durch entsprechende Gestaltung der Leistungsbeschreibungen an lokale Gegebenheiten angepasst werden können. Die Maßnahmen KompAS und KomBer heben sich von PerF und PerJuF dadurch ab, dass sie jeweils mit einer zeitlich parallel stattfindenden Maßnahme der Sprachförderung kombiniert werden. Bei KompAS ist dies ein BAMF-Integrationskurs und bei KomBer eine Maßnahme der berufsbezogenen Sprachförderung nach der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV). Nach Einführung von KomBer Anfang 2018 wurden die Kapazitäten der Maßnahmen PerF und KompAS schrittweise zurückgefahren. Inzwischen nehmen auch an den fortgeführten Maßnahmen PerJuF und KomBer nur noch wenige Geflüchtete teil. Bereits im

Untersuchungszeitraum der Fallstudien mussten die interviewten Akteure die spezifischen Maßnahmen nach § 45 SGB III für Geflüchtete überwiegend retrospektiv bewerten, da diese wegen des schrumpfenden Potenzials an Teilnehmenden an den untersuchten Standorten nicht mehr genutzt wurden oder ihre Nutzung gerade auslief.

Allgemein merkten insbesondere Führungskräfte aus Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen) in größeren Kommunen kritisch an, dass ihre eigenen Handlungsspielräume durch die klare Erwartung der BA, bestimmte Kontingente der flüchtlingsspezifischen „Standardprodukte“ einzukaufen, eingeschränkt wurden. Da große Teile der für den Maßnahmeneinkauf vorhandenen Ressourcen in die Beschaffung dieser Maßnahmen flossen, konnten auf Basis eigener Vorerfahrungen selbst entwickelte Maßnahmen nicht im gewünschten Umfang eingesetzt werden. Im Ergebnis konnten die eingekauften Plätze der Standardprodukte offenbar häufiger nicht vollständig besetzt werden.

Die meisten berichteten Praxiserfahrungen bezogen sich auf die beiden Arten der mit Sprachförderung kombinierten Maßnahmen, insbesondere auf KompAS. Diese wurde von fast allen dazu interviewten Personen kritisch bewertet. Zwar halten die Akteure die Idee, in dieser Form Maßnahmen zu kombinieren, grundsätzlich für gut und nachvollziehbar. Jedoch wurde bei der Konzeption von KompAS offenbar von unrealistischen Erwartungen bezüglich der Leistungsfähigkeit Geflüchteter beim Lernen ausgegangen. In der Umsetzungspraxis zeigte sich, dass die meisten Teilnehmenden durch täglichen Frontalunterricht von sechs bis acht Stunden überfordert waren. Insbesondere Personen mit kurz zurückliegender Fluchterfahrung fehlte der „freie Kopf“, um den vorgesehenen Lernstoff aufzunehmen. Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften hatten zudem keine Rückzugsmöglichkeiten, um das Gelernte eigenständig nachzuarbeiten. KompAS konnte somit seine Wirksamkeit nur schlecht entfalten, weil die Maßnahme für viele Geflüchtete zu früh kam.

Aus der Erfahrung heraus, dass viele Teilnehmende dem Aktivierungsmodul von KompAS aus sprachlichen Gründen nicht folgen konnten, wurde die Parallelität von Sprach- und Informationsvermittlung auch grundsätzlich kritisiert. Vor diesem Hintergrund wird ein sukzessives Vorgehen präferiert: berufs- und arbeitsmarktbezogene Inhalte sollten erst dann vermittelt werden, wenn die Teilnehmenden ein hinreichendes Niveau an sprachlicher Kompetenz erreicht haben, um die vermittelten Inhalte ohne größere Probleme zu verstehen. Sehr häufig wurde auf eine spezifische Schwierigkeit hingewiesen, die bei kombinierten Maßnahmen immer dann auftrat, wenn nicht alle Teilnehmenden beide Module absolvieren. Teilnehmende an KompAS wurden demotiviert, wenn sie erlebten, dass diejenigen, die nur am Integrationskurs teilnahmen, ihre Tage freier gestalten konnten. In diesem Zusammenhang wird über hohe Abwesenheitsraten vor allem am Nachmittag und überdurchschnittlich viele Teilnahmeabbrüche berichtet, insbesondere bei Personen, welche die Aktivierungsmaßnahme als wenig gewinnbringend erlebten. Mancherorts war die Teilnahme an der Kombinationsmaßnahme auch mit besonderem Mobilitätsaufwand verbunden, sofern die beiden Module an unterschiedlichen Orten stattfanden.²²

Für die Jobcenter und Arbeitsagenturen war der Einkauf von KompAS stets mit der Unsicherheit behaftet, ob die für die Durchführung erforderliche Mindestgruppengröße von 17 Teilnehmenden erreicht wird. Oft erwies sich die erwartete und der Ausschreibung zugrunde gelegte Teilnehmendenzahl als deutlich zu hoch angesetzt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist ein oft erst bei den Eingangstests zum Integrationskurs festgestellter Alphabetisierungsbedarf. Teilweise konnten KompAS-Maßnahmen deshalb erst deutlich später als geplant starten. Viele der in die Untersuchung einbezogenen Jobcenter und Arbeitsagenturen gingen im Laufe der Zeit aufgrund des Mangels an

²² Dies kommt offenbar insbesondere dann vor, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur wegen eines zu geringen eigenen Potenzials an Teilnehmenden beim Einkauf der Maßnahme kooperieren.

geeigneten Teilnehmenden und negativer Erfahrungen bei der Durchführung von KompAS dazu über, für Geflüchtete vorrangig andere, insbesondere von Trägern entwickelte Maßnahmen mit Zugang über AVGS, einzusetzen. Spätestens 2018 konnte KompAS vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Teilnehmendenpotenzials nur noch genutzt werden, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur sich beim Einkauf zusammenschlossen. 2019 wurde KompAS an keinem Fallstudienstandort mehr eingekauft.

Teils richtet sich die oben angeführte Kritik generell auf kombinierte Sprachförderung und Aktivierung – und damit auch auf KomBer. Spezifisch mit Bezug auf KomBer wird kritisiert, dass seit dem Start der Maßnahme die Zugangsmöglichkeiten für Gestattete und Geduldete durch Verkürzung der Liste der Herkunftsstaaten, bei denen „ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt“ in Deutschland zu erwarten ist, zunehmend verengt wurden. Teilweise konnte KomBer wegen eines zu geringen Potenzials an Teilnehmenden nicht mehr eingekauft werden. Eine Fallstudie ergab auch den Hinweis, dass Geflüchtete im Rahmen der begleitenden Aktivierung häufig einen Brückenkurs zur Wiederholung und Festigung der im Integrationskurs erlernten B1-Inhalte benötigen würden, während im Rahmen von KomBer nur der DeuFöV-Basiskurs förderfähig ist. Positiv an KomBer wird die (wenigstens) fünfwöchige betriebliche Praktikumsphase gesehen, die von den Teilnehmenden sehr gut angenommen und als praktische Tätigkeit nach dem Frontalunterricht im Integrationskurs wertgeschätzt wird. Ebenfalls positiv gesehen wird die Möglichkeit, KomBer-Kurse unter Beteiligung zugezogener EU-Bürgerinnen und -Bürger durchzuführen, weil eine stärkere Durchmischung der Kurse Lernmotivation und Lernerfolge der Geflüchteten steigern könne.

Die bereits im Herbst 2015 aufgelegte Standardmaßnahme PerF beurteilen Jobcenter und Arbeitsagenturen rückblickend positiv. Die Maßnahme wurde vorrangig für Geflüchtete genutzt, bei denen vorab bekannt war, dass sie im Herkunftsland schon Berufserfahrungen gesammelt hatten. Durch PerF konnten Integrationsfachkräfte rasch Informationen über die Kompetenzen und Förderbedarfe erhalten und zur Grundlage ihrer weiteren Beratungs- und Vermittlungsarbeit machen – Informationen, die sie ansonsten wegen der hohen Belastung durch die große Zahl an Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nicht hätten einholen können. Teilweise wird auch von unmittelbaren Erfolgen bei der Vermittlung in Beschäftigung im Anschluss an PerF berichtet. Es wurde – ähnlich wie in Bezug auf KomBer – auch positiv bewertet, dass PerF eine betriebliche Praktikumsphase umfasst. Der Wert dieses Praktikums wurde auch darin gesehen, den Geflüchteten Gelegenheit zu geben, die mit Erwerbsarbeit verbundene Tages- und Wochenstruktur kennenzulernen. Allerdings wird auch von erheblichen Verständigungsschwierigkeiten zwischen betrieblichen Anleitungskräften und PerF-Teilnehmenden mit schlechten Sprachkenntnissen berichtet. Mit Hinweis darauf wird bemängelt, dass für den Zugang zu PerF kein bestimmtes formales Sprachniveau vorausgesetzt wird.

Für die Hälfte der Fallstudienstandorte liegen Informationen zu PerJuF vor. Diese ergeben ein uneinheitliches Bild. In einigen Fällen wird konstatiert, dass dieser Maßnahme anfänglich oft nur Geflüchtete mit unzureichenden Deutschkenntnissen zugewiesen werden konnten. Diese konnten den Inhalten von PerJuF nicht sinnvoll folgen, sodass viele Teilnahmeabbrüche zu verzeichnen waren. Dennoch wird PerJuF von der gegenüber KompAS erhobenen elementaren Kritik einer strukturellen Überforderung der Teilnehmenden ausgenommen. Die Schwierigkeiten, Plätze in PerJuF zu füllen, werden auch darauf zurückgeführt, dass junge Geflüchtete aus Einkommensgründen eher an Erwerbsarbeit als an Ausbildung interessiert waren, und dass andere Angebote und Maßnahmen zur Ausbildungs- und Erwerbsintegration für die Zielgruppe mit PerJuF konkurrierten. Erfolge von PerJuF werden daran festgemacht, dass Teilnehmende nach Abschluss der Maßnahme verstärkt in eine Einstiegsqualifizierung oder sogar in eine Ausbildung übergegangen sind.

Fazit

Die Bestimmungen zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung lassen Spielraum für vielfältige Ausprägungen und unterschiedliche Zielsetzungen. So wurden in den Fallstudien neben vermittlungsfördernden Maßnahmen im engeren Sinne auch solche angetroffen, die zur Bearbeitung sozialer Probleme vorgesehen sind, sowie Maßnahmen, in denen Informationen über das Leben und Arbeiten in Deutschland vermittelt werden. Neben seminarförmigen Maßnahmen gibt es solche mit Schwerpunkt in individueller Beratung. Maßnahmen für Geflüchtete beinhalten zudem oftmals Elemente der Sprachförderung. Verschiedene Typen von Maßnahmen lassen sich unterschiedlichen Phasen des Integrationsprozesses der Geflüchteten zuordnen. Aufgrund dieser Vielfalt kann der Maßnahmenerfolg nicht allein an den Integrationsquoten der Teilnehmenden festgemacht werden.

Was den Maßnahmenzugang betrifft, bevorzugen viele Arbeitsagenturen und Jobcenter das flexiblere System mit Ausgabe von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen, bei dem sich die Geflüchteten selbst zwischen möglichen Maßnahmen entscheiden, gegenüber der zeitaufwändigeren und finanziell schwerer zu kalkulierenden Zuweisung in über Vergabeverfahren eingekaufte Maßnahmen. Dennoch kauften sie zunächst auch die ab 2015 aufgelegten Standardprodukte zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ein, die spezifisch für die Zielgruppe der Geflüchteten von der BA entwickelt wurden, weil diese in der Anfangsphase des starken Zuwachses an Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zur Entlastung beitrugen. Die Curricula der Kombinationsmaßnahmen aus Sprachförderung und Aktivierung haben die Geflüchteten jedoch häufig überfordert. Aufgrund dieses Problems und eines kleiner werdenden Reservoirs an potenziellen Teilnehmenden spielen flüchtlingspezifische Maßnahmen gegen Ende des Untersuchungszeitraums so gut wie keine Rolle mehr. Sie wurden abgelöst durch Maßnahmen, die für Personen mit und ohne Fluchthintergrund zugänglich sind.

3.2.4.2 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsbildung

Zielsetzungen und Umsetzung der Maßnahmen

Die für die Fallstudien Interviewten erkennen besonderen Unterstützungsbedarf für Geflüchtete im Vorfeld und während einer Berufsausbildung. Dieser bezieht sich auf die für den Ausbildungserfolg notwendigen Bildungsvoraussetzungen, aber auch auf die Sphäre von Motivation und Einstellungen. Vor allem wegen typischerweise anfänglich noch mangelhafter Beherrschung der deutschen Sprache, aber auch aufgrund eines zu schlechten Kenntnisstands in zentralen Fächern wie Mathematik bedürfen die meisten Geflüchteten ausbildungsvorbereitender und -begleitender Hilfen, damit sie eine Berufsausbildung erfolgreich absolvieren können. Bedenken bestehen hier in erster Linie im Hinblick auf die Bewältigung des schulischen und weniger des praktischen Teils der Ausbildung.

Zugleich wurde die Erfahrung gemacht, dass Sprachniveau und Bildungsstand der Geflüchteten individuell sehr unterschiedlich sind, was den Bedarf an genügend Spielraum für differenzierte Fördermaßnahmen nach sich zieht. Daneben wird ein ausbildungsbezogener Förderbedarf damit begründet, dass Geflüchtete das deutsche Ausbildungssystem und den Wert einer Berufsausbildung in Deutschland nicht gut genug kennen, sodass es einer entsprechenden Heranführung bedarf, um eine berufliche Ausbildung als Karriereoption zu begreifen und dafür motiviert zu werden. Auch wird konstatiert, dass ein Teil der Geflüchteten mit regulärer Erwerbsarbeit und der damit verbundenen regelmäßigen Tagesstruktur nicht vertraut ist.

Auf der anderen Seite ist die Berufsausbildung von Geflüchteten auch für viele Betriebe Neuland. Daher betonen insbesondere die Kammern, dass viele Arbeitgeber das Risiko scheuen, sich per Ausbildungsvertrag an Geflüchtete zu binden, wenn sie nicht die Möglichkeit haben, sie vorher über einen längeren Zeitraum und mit der Option einer relativ unkomplizierten Trennung kennenzulernen.

Vor diesem Hintergrund ist den Fallstudien zufolge vor allem die Einstiegsqualifizierung (EQ) eine häufig gewählte Maßnahme. Aber auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH), die mit der EQ kombinierbar sind, und deren Alternative, die Assistierte Ausbildung (AsA)²³ werden bei Geflüchteten häufig eingesetzt. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf diese drei Instrumente. Zuvor soll aber kurz auf die deutlich seltener genutzten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und die außerbetriebliche Berufsausbildung eingegangen werden.

Die geringe Inanspruchnahme der BvB an den Fallstudienstandorten wurde in einigen Fällen darauf zurückgeführt, dass die Arbeitsverwaltung nicht zur Teilnahme an dieser Vollzeitmaßnahme verpflichtet kann, und dass sich junge Geflüchtete eher für weniger zeitaufwändige Alternativen (wie Halbtags-Sprachkurse) entscheiden. Ein weiterer Grund ist, dass viele Geflüchtete mit Duldung keinen Zugang zu dieser Art von Maßnahme haben, und zwar immer dann, wenn diese länger dauert als der (etwa durch Aussetzung der Abschiebung) rechtlich abgesicherte Aufenthalt.²⁴ Mancherorts sind aus diesem Grund offenbar eigens für Geflüchtete entwickelte und mit einem Sprachkurs kombinierte BvB wegen zu geringer Teilnehmendenzahlen nicht zustande gekommen. An Standorten, an denen Erfahrungen mit Teilnahme von Geflüchteten an BvB vorlagen, wurde kritisch angemerkt, dass es aus Finanzierungsgründen nicht möglich ist, die Maßnahmendurchführung durch Bildung kleiner Gruppen an das sehr heterogene Bildungsniveau der Zielgruppe hinreichend anzupassen. Im Regelfall waren die BvB, an denen Geflüchtete teilnahmen, fast ausschließlich „gemischt“ besetzt, wurden also auch von Personen ohne Fluchthintergrund besucht. Dies hat den Vorteil, Kontakte zwischen geflüchteten und einheimischen Jugendlichen zu ermöglichen, worin ein integrationsförderndes Potenzial gesehen wird. Insgesamt sind BvB nach Einschätzung der Interviewten eher für Geflüchtete geeignet, die schon einige Zeit in Deutschland leben und über relativ gute Sprachkenntnisse verfügen.

Das Instrument der außerbetrieblichen Berufsausbildung wurde für Geflüchtete nur an einem Fallstudienstandort eingesetzt (an einem weiteren war dies geplant). In den diesbezüglichen Interviews stellte ein Träger dieser Maßnahme heraus, dass er die Teilnehmenden intensiv (wöchentlich vier Stunden) mit Nachhilfeunterricht und sozialpädagogisch begleitet, wobei der Unterricht der vertiefenden Erklärung der für den jeweiligen Ausbildungsgang relevanten Fachbegriffe dient. Er fand, anders als bei abH, während der regulären Ausbildungszeit statt, um eine höhere Teilnahmeverbindlichkeit zu erreichen. Ein anderer Träger investiert nach eigenen Angaben überdurchschnittlich viel in die kontinuierliche sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmenden.

Im Gegensatz dazu wurde die EQ für Geflüchtete an fast drei Viertel der untersuchten Standorte eingesetzt. Diese Maßnahme wird fast durchweg als das Instrument der Wahl gesehen, wenn es um die Ausbildungsvorbereitung dieser Zielgruppe geht. Damit verbunden wird vor allem der Vorteil, dass die Maßnahme in ausbildenden Betrieben stattfindet und konzeptionell nahe an der Ausbildung angesiedelt ist. So ermöglicht die EQ – vor Abschluss eines Ausbildungsvertrages – ein längeres gegenseitiges Kennenlernen von Betrieb und Ausbildungskandidatinnen und -kandidaten. Geförderte Personen können durch eine erste Einführung in das Berufsfeld, in dem die Ausbildung (potenziell) stattfinden soll, prüfen, ob die Tätigkeit und die Arbeitsbedingungen den eigenen Fähigkeiten und

²³ Hier wird der im wesentlichen Teil des Fallstudienzeitraums (09/2018 bis 09/2019) geltende Rechtsstand wiedergegeben. Die damals noch getrennten Instrumente abH und AsA sind inzwischen (mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung) in der neuen AsA nach §§ 74-75a SGB III aufgegangen.

²⁴ Das Problem zu kurzer Restdauern des Aufenthaltsstatus kann sich grundsätzlich auch bei anerkannten Schutzberechtigten im SGB II ergeben, da z.B. die Aufenthaltserlaubnis von subsidiär Schutzberechtigten stets auf ein Jahr befristet wird. Dieses Problem wurde allerdings nur in den in Arbeitsagenturen geführten Interviews beschrieben. Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass die Restdauern des Aufenthaltsstatus bei Geflüchteten im SGB III im Durchschnitt kürzer sind als bei Geflüchteten im SGB II.

Neigungen entsprechen. Dem Ausbildungsbetrieb bietet die EQ den Vorteil einer verlängerten Zeit des Kennenlernens, in deren Verlauf das Ausbildungspersonal Sozialverhalten, Disziplin, Kompetenz und Lernbereitschaft näher beurteilen kann, bevor eine festere Bindung per Ausbildungsvertrag entsteht. Die Fallstudien zeigen, dass die im Vergleich zum Ausbildungsvertrag unkomplizierte Ausstiegsoption nach sechs oder zwölf Monaten für die Bereitschaft von Betrieben, eine EQ anzubieten, ein entscheidender Faktor ist. Aussagen aus Kammern, Arbeitsagenturen und Jobcentern lassen erkennen, dass dieses Maßnahmenangebot in vielen Fällen geholfen hat, Betriebe für die Ausbildung von Geflüchteten zu gewinnen, die dem anfänglich skeptisch gegenüberstanden.

Bei der EQ geht es über Kennenlernen und Eingewöhnung hinaus aber auch um Qualifizierung. Diese findet zum einen im Betrieb selbst statt, daneben aber auch teilweise in der Berufsschule²⁵ und durch Kombination mit abH. In diesem Kontext hervorzuheben ist das an einem Standort der Fallstudien umgesetzte Programm „EQ plus Sprache“. Hier fanden mit Förderung des BAMF Deutschsprachkurse für EQ-Teilnehmende mit dem Ziel der Prüfung auf B1-Niveau statt, um die sprachlichen Grundlagen für den Ausbildungserfolg zu stärken. Zunächst war sogar ein Vorbereitungskurs auf die B2-Prüfung geplant; dieses Ziel erwies sich nach Einstufungstests der EQ-Teilnehmenden aber als zu ambitioniert. Auf den Sprachkurs entfielen 30 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit, sodass der betriebliche Teil der EQ auf 70 Prozent verkürzt wurde. Die Kombination von betrieblichem Praktikum und Sprachkurs wurde am betreffenden Standort positiv bewertet, weil die im Praktikum gewonnenen Erfolgserfahrungen die Motivation steigerten, im Sprachkurs mitzuhalten.

Es wurde durchweg die Erfahrung gemacht, dass die Option einer Anrechnung von EQ auf die folgende Ausbildungszeit bei Geflüchteten eher selten genutzt wird. Vielmehr hat diese Zielgruppe nach Einschätzung vieler Interviewter gerade in als schwierig geltenden Ausbildungsgängen (etwa Kfz-Mechatroniker/-in) meist nur dann eine Chance auf Ausbildungserfolg, wenn der regulären Ausbildung eine EQ vorgeschaltet und so die Ausbildung auf insgesamt vier Jahre gestreckt wird. Diese Verlängerung erfordert auf Seiten der Geflüchteten hohes Durchhaltevermögen bei relativ geringem Einkommen. Vereinzelt wird berichtet, dass wegen der Arbeitsmarktlage im Untersuchungszeitraum ein Wechsel in vergleichsweise besser bezahlte Helferjobs für EQ-Teilnehmende mit Fluchthintergrund verlockend war.

Kritische Stimmen zur EQ wurden im Rahmen der Fallstudien sehr selten geäußert. Angeregt wurde, den Einsatz der Maßnahme durch einen jederzeitigen Einstieg in die EQ zu ermöglichen. In Bezug auf den Bereich aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen wurde aus der Arbeitsverwaltung der Wunsch geäußert, den Zeitraum der Teilnahme an einer EQ generell – und nicht nur in Ausnahmefällen – in die Ausbildungsduldung (siehe Exkurs unten) einzubeziehen.

Ausbildungsbegleitende Hilfen wurden ebenfalls an drei von vier Untersuchungsstandorte genutzt. Es wurde die Einschätzung vertreten, dass Geflüchtete stets eine begleitende Unterstützung – durch abH oder AsA – benötigen, um eine Berufsausbildung erfolgreich absolvieren zu können. So raten einige Kammern den zur Ausbildung Geflüchteter bereiten Betrieben regelmäßig, begleitend zur Ausbildung auch abH vorzusehen. Bei der Maßnahme handelt es sich im Kern um Nachhilfestunden, in denen in erster Linie der Unterrichtsstoff der Berufsschule nachbereitet und vertieft wird. Wie auch sonst bei schulischer Nachhilfe üblich, findet die Maßnahme grundsätzlich außerhalb der regulären Ausbildungszeit statt. Mit dem Hinweis, dass diese bereits 40 Wochenstunden umfasst und zudem in etlichen Ausbildungsberufen regelmäßig abends oder auf entfernten Baustellen gearbeitet wird,

²⁵ An einigen Standorten haben Berufsschulen spezielle Klassen für EQ-Teilnehmende mit Migrationshintergrund eingerichtet. Dort geht es vor allem um die Deutschsprachförderung, es wird aber auch Unterricht in anderen Fächern wie Mathematik gegeben.

wurde in diesem Zusammenhang vielfach auf die Schwierigkeiten verwiesen, zusätzlich bis zu acht Nachhilfestunden in einer zeitlich bereits relativ eng getakteten Woche unterzubringen. Der Nachhilfeunterricht findet daher häufig in den Abendstunden oder am Wochenende statt, was nicht nur den Lehrkräften Bereitschaft zu zeitlicher Flexibilität abverlangt, sondern vor allem auch auf Seiten der Teilnehmenden hohe Motivation und mentales Durchhaltevermögen voraussetzt.²⁶ Berichtet wird von Anzeichen der Überforderung gerade von Auszubildenden mit Fluchthintergrund. Insgesamt ist die Umsetzung von abH mit hohem Abstimmungsaufwand zwischen Teilnehmenden, Trägern und Betrieben verbunden.

Vielfach findet sich die Forderung, durch eine Änderung der Förderbedingungen Spielräume für eine Durchführung von ausbildungsbezogenen Maßnahmen in kleineren Gruppen zu schaffen. Mit Bezug auf abH wird dies zweifach begründet. Erstens können abH in dünn besiedelten Gegenden in den üblichen Mindestgruppengrößen nur an weit verstreuten Orten angeboten werden, sodass Auszubildende oft weite Wege und den damit verbundenen zusätzlichen Zeitaufwand in Kauf nehmen müssen. Zweitens benötigen gerade Auszubildende mit Fluchthintergrund aufgrund individuell unterschiedlicher Kompetenzen eine differenzierte Förderung, teilweise bis hin zum Einzelunterricht. Der Umsetzung dieser Forderung steht allerdings entgegen, dass abH-Maßnahmen aufgrund der Finanzierungsbedingungen für deren Träger wirtschaftlich tragfähig nur ab einer bestimmten Mindestgruppengröße durchführbar sind.

An zwei der untersuchten Standorte enthalten die für Geflüchtete aufgelegten abH unter anderem auch eine berufsbezogene Sprachförderung. Dabei geht es ausdrücklich nicht darum, das Niveau der allgemeinen Deutschkenntnisse der Teilnehmenden zu erhöhen oder sie auf eine Sprachprüfung vorzubereiten. Vielmehr ist das Ziel, Fachbegriffe aus der Sphäre des jeweiligen Ausbildungsberufs bedarfsabhängig zu erklären und zu vertiefen. Dieser Ansatz wird als effektiv eingeschätzt, weil er die Voraussetzungen verbessert, dem Berufsschulunterricht zu folgen. Allerdings würde dafür nach Aussagen der beteiligten Akteure mehr Zeit benötigt, als es im Rahmen der abH derzeit möglich ist.

Die AsA wird in gut der Hälfte der Untersuchungsstandorte für Geflüchtete eingesetzt. Vielfach werden an denselben Standorten auch die abH genutzt, was darauf hindeutet, dass diese beiden funktional weitgehend äquivalenten Instrumente in den jeweiligen Jobcentern und Arbeitsagenturen nicht als einander ausschließende Alternativen betrachtet werden. In einigen Fällen wurde betont, dass für die Ausbildungsbegleitung Geflüchteter wegen der höheren Stundenzahl und der Möglichkeit, ein Coaching zu veranlassen, die AsA gegenüber den abH bevorzugt wird. Hier wurde die insgesamt gute Akzeptanz des Coachings – auch auf Seiten der Arbeitgeber – hervorgehoben. Die mit Bezug auf die AsA angeführten Probleme und Verbesserungsvorschläge unterscheiden sich kaum von den Aussagen zu den abH; sie beziehen sich vor allem auf die Belastung durch die schwierige Terminierung außerhalb der Ausbildungszeit und die Forderung nach einer noch stärker individualisierten Förderung der Geflüchteten durch Schaffung kleinerer Gruppengrößen.

Die AsA wird in einem der in die Untersuchung einbezogenen Bundesländer durch eine über ein Landesprogramm finanzierte „Kammerkoordination“ flankiert. In jeder HWK und IHK wurde dort eine Personalstelle eingerichtet mit dem Ziel, die Ausbildungsbetriebe in ihrem Zuständigkeitsbereich bei der Antragstellung auf AsA zu unterstützen, den Maßnahmenereinsatz zu begleiten und die notwendige Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren zu organisieren. Die Einführung dieser Dienstleistung erfolgte aus der Erfahrung heraus, dass viele – insbesondere kleinere – Betriebe mit der Antragstellung von ausbildungsbezogenen Fördermaßnahmen und den koordinierenden

²⁶ Es gibt Hinweise, dass wenige Ausbildungsbetriebe, möglicherweise in Reaktion auf diese Probleme, die Durchführung der abH während der regulären Ausbildungszeit zulassen.

Aufgaben während der Umsetzung überfordert sind. Die Förderstatistik zu diesem Bundesland lässt vermuten, dass die landesfinanzierten Koordinationsstellen zu einer Steigerung der Teilnehmendenzahlen und einer Senkung der Maßnahmenabbrüche im Bereich der AsA beigetragen haben.

In einem anderen Bundesland wurde eine landesfinanzierte ausbildungsbegleitende Förderung für solche Auszubildende eingerichtet, die aufgrund ihrer Herkunft keine hohe Bleibewahrscheinlichkeit und daher nur erschwerten Zugang zu abH und AsA haben. Mit dieser Ergänzung zum SGB III-Instrumentarium wird angestrebt, auch Geflüchtete aus Ländern wie Afghanistan zu fördern, für die es aufgrund rechtlicher Zugangsbeschränkungen zu abH und AsA besonders schwierig ist, eine Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen.

Exkurs: Ausbildungsduldung nach § 60a (alt) Aufenthaltsgesetz

Im Zusammenhang mit Fragen zu Ausbildung und Maßnahmen zur Ausbildungsförderung wurden im Rahmen der Fallstudien auch Einschätzungen und Praxiserfahrungen zur Ausbildungsduldung – der sogenannten Drei-plus-Zwei-Regelung – gemäß den im Untersuchungszeitraum gültigen rechtlichen Bestimmungen erfasst.²⁷ Nach Aufnahme der Berufsausbildung als Duldungsgrund zum 1. August 2015 in das Aufenthaltsgesetz wurde mit dem im August 2016 in Kraft getretenen „Integrationsgesetz“ ein unter bestimmten Voraussetzungen – ohne Altersbeschränkung – bestehender Rechtsanspruch auf Erteilung einer Duldung zum Zwecke der Berufsausbildung eingeführt. Die bis Ende 2019 geltenden Bestimmungen des § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG a. F. sahen vor, rechtskräftig abgelehnten Asylsuchenden, die eine qualifizierte betriebliche oder schulische Ausbildung aufnehmen oder aufgenommen haben – sofern keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstanden und kein Arbeitsverbot verhängt war – eine Duldung aus persönlichen Gründen zu erteilen. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss wurde diese Duldung um sechs Monate zum Zwecke der Jobsuche im erlernten Beruf verlängert, falls keine Anschlussbeschäftigung im ausbildenden Betrieb erfolgte. Bei Berufsausübung im erlernten Beruf (und Erfüllung weiterer Bedingungen) hatte die betreffende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer zunächst auf zwei Jahre befristeten Aufenthaltserlaubnis.

Während der Ausbildung war eine Förderung der geduldeten Auszubildenden durch abH oder AsA nur möglich, wenn diese sich seit mindestens zwölf Monaten in Deutschland aufhielten. Die Ausbildungsduldung wird nicht bei Teilnahme an einer außerbetrieblichen Berufsausbildung erteilt. Auch Zeiten der Teilnahme an einer EQ und an BvB fallen nicht unter die Ausbildungsduldung, da es sich hierbei nicht um staatlich anerkannte Ausbildungsgänge handelt. Allerdings wird in einigen Bundesländern, zum Beispiel in Berlin und Niedersachsen, regelmäßig eine Ermessensduldung für die Zeit der EQ-Teilnahme gewährt, wenn die betreffende Person einen Ausbildungsvertrag für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung vorlegt. Insgesamt enthalten die Bestimmungen zur Ausbildungsduldung zahlreiche unbestimmte, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe. So hängen die Chancen der Erteilung der Ausbildungsduldung von den diesbezüglichen, sehr unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften der Bundesländer und von deren Auslegung durch die zuständige Ausländerbehörde am Wohnsitz der Betroffenen ab. Diese können ihren Ermessensspielraum so nutzen, dass sie die Integration von jungen Geflüchteten über eine Duldung zur Ausbildung eher fördern oder behindern (Bauer und Schreyer 2019).

²⁷ Die Ausbildungsduldung ist mit Inkrafttreten des „Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ seit dem 1. Januar 2020 im § 60c AufenthG neu geregelt. In diesem Exkurs wird – ebenso wie im gesamten Abschnitt 3.2.4 – die alte im Zeitraum der Fallstudienenerhebung (September 2018 – September 2019) geltende Rechtslage dargestellt. Bei Regelungen, die inzwischen überholt sind, wird die Vergangenheitsform gewählt.

Die Fallstudien bestätigen das Bild eines Flickenteppichs der Ermessensausübung der kommunalen Ausländerbehörden in Sachen Ausbildungsduldung. An mehreren Standorten berichteten Akteure, die aufgrund der Größe der von ihnen betreuten Bezirke die Entscheidungspraxis in mehreren Kommunen überblicken, von erheblichen Unterschieden innerhalb desselben Bundeslands. Über die untersuchten Standorte hinweg reicht das Spektrum von grundsätzlicher Ablehnung von Anträgen auf Ausbildungsduldung über Bewilligung nur bei endgültig gekläarter Identität bis hin zu regelmäßiger Erteilung einer Ermessensduldung (im Vorfeld der Ausbildungsduldung) für die Zeit der Teilnahme an einer EQ.

An einigen Standorten wurde auf Arbeitgeberseite kritisiert, dass die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde – oft sogar bezogen auf ein und dieselbe Person – inkonsistent und nicht verlässlich ist. Es wurde berichtet, dass die Ausländerbehörde nicht selten die Aufenthaltserlaubnis für die zweijährige Weiterbeschäftigung im erlernten Beruf mit Verweis auf schlechte Deutschnoten im Berufsschulzeugnis verweigere. Gerade die Möglichkeit der Anschlussbeschäftigung wurde jedoch von den ausbildenden Betrieben als sehr wichtig bewertet, um den erhöhten Ausbildungsaufwand zu amortisieren. Kritisiert wurde auch die Langsamkeit der Entscheidungen über die Ausbildungsduldung. Aus einer Arbeitsagentur wurde berichtet, dass regelmäßig vor der Vermittlung von Geflüchteten in Ausbildung das Gespräch mit der Ausländerbehörde gesucht wird, um im Einzelfall die Möglichkeit der Erteilung der Ausbildungsduldung vorab zu klären. Fehlende Erreichbarkeit verlässlicher Ansprechpersonen und Kapazitätsgrenzen verhindern aber häufig die rechtzeitige Erteilung verbindlicher Auskünfte. Erst kurz vor Ausbildungsbeginn fallende Entscheidungen stehen in grundsätzlichem Konflikt mit der Praxis der Besetzung von Ausbildungsstellen, die zumindest in größeren Betrieben meist mit längerem Vorlauf erfolgt.

Bei den interviewten Akteuren aus dem Bereich der Flüchtlingsberatung zeigen sich unterschiedliche Haltungen zum Nutzen der Ausbildungsduldung. Einerseits wurde betont, dass viele abgelehnte Asylsuchende angesichts der Perspektive einer Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Position die mit einer Berufsausbildung verbundenen Schwierigkeiten insbesondere im schulischen Bereich leicht unterschätzten, sodass das Risiko des Scheiterns bis hin zum Ausbildungsabbruch hoch ist. Andererseits wurde auch festgestellt, dass Geflüchtete im Status der Ausbildungsduldung gerade wegen des auf ihnen lastenden aufenthaltsrechtlich bedingten Drucks hoch motiviert sind, ihre Ausbildung erfolgreich zu Ende zu führen.

Häufig angemerkt wurde der Bedarf an besonders intensiver ausbildungsbegleitender Unterstützung von Geflüchteten im Status der Ausbildungsduldung. Der Zugang zu ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (EQ und BvB) war bei ihnen – anders als bei anerkannten Geflüchteten – von bestimmten Voraufenthaltszeiten abhängig und somit nicht allgemein gegeben. Für diesen Startnachteil wurde eine Kompensation gefordert, um die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss der Ausbildung zu verbessern.

Fazit

Weil ausbildungsbereite Geflüchtete in der Regel nur mit besonderer Unterstützung in der Lage sind, eine Berufsausbildung in Deutschland erfolgreich aufzunehmen und abzuschließen, haben die Maßnahmen des SGB III zur Berufswahl und Berufsbildung für die Zielgruppe eine hohe Bedeutung. Diese wird noch dadurch erhöht, dass eine grundlegende Berufsausbildung vielfach der einzige Weg zur Erlangung einer berufsfachlichen Qualifikation ist, denn eine äquivalente abschlussbezogene Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ist wegen des Verkürzungsgebots (nach § 180 Abs. 4 SGB III) nur für sehr wenige zu schaffen.

Eine EQ im Vorfeld der eigentlichen Ausbildung hat den Vorteil, dass sie bereits im angestrebten Ausbildungsbetrieb stattfindet und inhaltlich eine enge Beziehung zur Ausbildung hat. Im Ergebnis wird so nicht selten die effektive Ausbildungszeit um ein Jahr verlängert, wobei die Arbeitgeber wegen der Möglichkeit zur Lösung des EQ-Verhältnisses nur geringe Risiken eingehen. (Nach-)Hilfen neben der Ausbildung – sowohl abH als auch AsA – sind für die erfolgreiche Bewältigung der Ausbildung wichtig. In diesem Rahmen erscheinen zusätzliche Sprachfördermodule und eine gute sozialpädagogische Betreuung als wesentliche Erfolgsfaktoren. Die Umsetzung dieser Hilfen erfordert allerdings eine hohe Koordination zwischen den beteiligten Akteuren und setzt die Teilnehmenden hohen zeitlichen Belastungen aus, weil die Durchführung bis auf wenige Ausnahmen zur regulären Arbeitszeit der Auszubildenden hinzukommt. Ein noch höheres Volumen an begleitender Förderung, von dem viele Geflüchtete in Ausbildung profitieren könnten, ließe sich nur realisieren, wenn dafür mit Zustimmung der Arbeitgeber ein Teil der Arbeitszeit der Auszubildenden umgewidmet würde; dies hätte gegebenenfalls eine Verlängerung der Ausbildungsdauer zur Folge.

Rechtliche Restriktionen und Unsicherheit bei Ermessensentscheidungen können den Zugang zur Ausbildung und darauf bezogenen Maßnahmen für Geflüchtete mit ungesichertem Aufenthaltsstatus erschweren. So wird der Zugang zu BvB und EQ nur von wenigen zuständigen Ausländerbehörden regelmäßig aufenthaltsrechtlich abgesichert. Auch bei der Ausbildungsdundung, die zumindest für hinreichend qualifizierte und motivierte Geflüchtete einen Weg in Ausbildung und Erwerbstätigkeit mit abgesichertem Aufenthaltsstatus eröffnen kann, entscheiden die lokalen Ausländerbehörden unterschiedlich integrationsfreundlich – und zudem oft an den Bedürfnissen von Arbeitsverwaltung und Unternehmen nach verlässlichen, frühzeitigen Entscheidungen vorbei.

3.2.4.3 Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Im Rahmen der Fallstudien wurden bezogen auf die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW-Maßnahmen) insbesondere die von Teilnehmenden mitzubringenden Voraussetzungen, existierende Teilnahmebarrieren, Gelegenheitsstrukturen beim Maßnahmenzugang sowie die Aussichten auf eine anschließende Vermittlung in Beschäftigung thematisiert.

Teilnahmevoraussetzungen und Teilnahmebarrieren

Vielen interviewten Fach- und Führungskräften aus Jobcentern und Arbeitsagenturen zufolge sind ausreichende Sprachkenntnisse die wichtigste Voraussetzung einer Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen. Dabei wird allerdings zwischen den verschiedenen Maßnahmenarten differenziert. Bei abschlussbezogenen – auch teilqualifizierenden – Maßnahmen wird wegen der damit verbundenen externen Prüfungen ein höheres Niveau an Sprachkenntnissen vorausgesetzt als bei berufspraktischen Weiterbildungen, bei denen, wenn überhaupt, die erworbenen Kenntnisse durch den Träger selbst geprüft werden. Zum Teil geben Arbeitsagenturen und Jobcenter Sprachkenntnisse auf B1- oder B2-Niveau als Voraussetzung zur Teilnahme vor. Auch machen nicht wenige Bildungsträger die Sprachkenntnisse zu einer harten Zugangsbarriere der FbW-Maßnahmen und veranlassen in Zweifelsfällen eine externe Prüfung des Sprachstands. Bei FbW-Maßnahmen im Bereich der Altenpflege, die angesichts der akuten Engpässe bei qualifiziertem Pflegepersonal ein Erfolg versprechendes Betätigungsfeld darstellt, wird beispielsweise mindestens das Sprachniveau B1 gefordert; zudem müssen Interessierte wenigstens über einen Hauptschulabschluss verfügen.²⁸ Bei

²⁸ Das Sprachniveau für fremdsprachige Bewerberinnen und Bewerber in der Altenpflege ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die deutschen Sprachkenntnisse müssen aber ausreichen, um dem Unterricht mühelos folgen zu können. Dies erfordert in der Praxis mindestens das Niveau B1, besser aber B2 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Die Anforderung eines Hauptschulabschlusses kann eine wesentliche Hürde darstellen. Viele Interessierte sind nach Interviewaussagen zwischen 19 und 24 Jahren alt –

Maßnahmen zur Weiterbildung zum Berufskraftfahrer oder zur Berufskraftfahrerin wird ein Gesundheitscheck gefordert.

Zudem geben Jobcenter nach den in den Fallstudien erfassten Informationen Bildungsgutscheine an Personen ohne anerkannte Berufsausbildung (die den größten Teil der Geflüchteten ausmachen) nur aus, wenn diese mindestens 25 Jahre alt sind. Bei Überschreiten dieser Altersgrenze wird auch von der Fördervoraussetzung einer vorangegangenen dreijährigen Berufstätigkeit (nach § 81 Abs. 2 Nr. 2 SGB III) abgesehen, die in den letzten Jahren eingereiste Geflüchtete oftmals noch nicht erfüllen können. Bei unter-25-Jährigen hat für die Jobcenter die Vermittlung in eine berufliche Ausbildung oder die Zuweisung in eine Ausbildung vorbereitende Maßnahme generell Vorrang.

Darüber hinaus existieren auch eher weiche, nicht eindeutig abzuprüfende Voraussetzungen einer FbW-Maßnahmenteilnahme. Genannt werden insbesondere die Stabilität des Berufswunschs oder des Qualifizierungsziels, eine intrinsische Teilnahmemotivation, die Fähigkeit zur Selbstorganisation, Intellekt und Durchhaltevermögen. An einigen Standorten wird der Zugang vor allem zu längeren FbW-Maßnahmen an das erfolgreiche Bestehen einer vorausgehenden, wenigstens zweiwöchigen Eignungsfeststellung – dies ist meist eine Maßnahme nach § 45 SGB III – geknüpft. Auch schalten manche Bildungsträger dem eigentlichen Maßnahmenbeginn eine Erprobung vor, um mit der Qualifizierung auf dem richtigen Niveau der vorhandenen fachlichen Kompetenzen aufzusetzen. Diese Eignungsfeststellung wird insbesondere bei Personen mit Fluchthintergrund als wichtig angesehen, die nach eigenen Angaben im Herkunftsland bereits in einem bestimmten Beruf gearbeitet haben, hierüber aber keine entsprechenden Zertifikate vorweisen können. Bei abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen wird die Förderung auch von den Ergebnissen eines hierzu erstellten Gutachtens des Berufspsychologischen Service der Arbeitsagentur oder des Jobcenters abhängig gemacht. Damit soll insbesondere prognostiziert werden, ob die betreffende Person Probleme haben wird, die Qualifizierung in der gegenüber einer entsprechenden normalen Ausbildung um ein Drittel verkürzten Zeitdauer zu bewältigen.

An ländlich strukturierten Standorten wird als besondere Teilnahmevoraussetzung die Bereitschaft zur Mobilität erwähnt. Die an diesen Standorten ansässigen Bildungsträger bieten in der Regel nur eine eingeschränkte Palette von Kursen an, unter anderem, weil die für eine wirtschaftliche Durchführung erforderliche Mindestgruppengröße oft nicht zustande kommt. Deshalb müssen die Inhaberinnen und Inhaber von Bildungsgutscheinen dort für bestimmte Fachrichtungen längere Wege in Kauf nehmen, um an den FbW-Maßnahmen teilzunehmen.

Nach den Erfahrungen der Arbeitsverwaltung und der Bildungsträger stehen einer Teilnahme an FbW-Maßnahmen bei Geflüchteten (abgesehen von häufig unklarer beruflicher Orientierung) überwiegend Defizite im Bereich der sprachlichen Kompetenz entgegen. An zwei Fallstudienstandorten schließen Arbeitsagentur bzw. Jobcenter sogar eine Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen grundsätzlich aus. Nach Aussagen der interviewten Vertreterinnen und Vertreter wird dort davon ausgegangen, dass Personen mit Fluchthintergrund generell nicht über die für die erfolgreiche Bewältigung notwendigen Sprachkenntnisse verfügen. Diese Einschätzung ist jedoch nur für eine kleine Minderheit der untersuchten Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen handlungsleitend.

So ist man an der Hälfte der untersuchten Standorte darum bemüht, auch Geflüchteten durch ein flankierendes Angebot begleitender sprachlicher Förderung die Teilnahme an FbW-Maßnahmen zu

und damit zu alt zum schulischen Nachholen des Hauptschulabschlusses und zu jung für das Nachholen im Rahmen einer FbW-Maßnahme (nach § 81 Abs. 3 SGB III).

ermöglichen. An einigen Standorten bieten gleich mehrere Bildungsträger unterschiedlicher Fachrichtungen eine entsprechende sprachliche Förderung an. Meist handelt es sich hierbei um in die Maßnahme integrierte Sprachmodule, in denen die fachsprachlichen Begriffe, die in der jeweiligen Qualifizierung eine Rolle spielen, wiederholt und vertieft werden; eine Anhebung des Niveaus der allgemeinen Deutschkenntnisse ist ausdrücklich nicht das Ziel.²⁹ Es wurde betont, dass diese begleitende sprachliche Förderung weder zu Lasten der im Rahmen der FbW-Maßnahmen insgesamt vermittelten Fachinhalte noch mit einer Verdichtung der fachlichen Curricula einhergeht. Da auch die tägliche oder wöchentliche Stundenzahl bei den meist in Vollzeit durchgeführten Maßnahmen nicht erhöht werden kann, wird üblicherweise deren Laufzeit entsprechend des Stundenvolumens der begleitenden Sprachförderung um einige Wochen verlängert.

Gelegenheitsstrukturen beim Maßnahmenzugang

Zugang zu FbW-Maßnahmen erhalten Arbeitsuchende durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins seitens der zuständigen Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur oder des Jobcenters nach vorausgegangenem Beratungsgespräch. Oft sind dem noch andere Kontakte und Gespräche vorgelagert, die als eigentlich entscheidende Auslöser der Entscheidung für die Förderung einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme betrachtet werden können. In vielen Interviews wurde angeführt, dass das Interesse von Arbeitsuchenden – insbesondere auch von solchen mit Fluchthintergrund – an FbW-Maßnahmen oft ursprünglich dadurch geweckt wird, dass Mitglieder des Familien- oder Bekanntenkreises über eigene gute Erfahrungen mit Weiterbildung und den damit verbundenen verbesserten Erwerbschancen berichten. Aus solchen Kontakten erwachsen in nicht wenigen Fällen Anfragen der Arbeitsuchenden nach einer Förderung bei der zuständigen Integrationsfachkraft, die bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen in die Aushändigung des Bildungsgutscheins münden.

Vom Ablauf her ähnlich sind die Fälle gelagert, in denen Geflüchtete bei einem Träger von FbW-Maßnahmen ihren Integrationskurs absolviert haben und bei dieser Gelegenheit das Interesse an den Weiterbildungsmaßnahmen des Trägers geweckt wurde. Die Aussicht auf solche Teilnahme-kontinuitäten ist nach Aussagen einiger Träger der entscheidende Grund, neben dem Kerngeschäft in der Weiterbildung auch Integrationskurse anzubieten. Gelegentlich geht die Förderung der Weiterbildung (nicht nur) geflüchteter Arbeitsuchender auch von Seiten eines Arbeitgebers aus, der grundsätzlich rekrutierungsbereit ist, aber eine Einstellung davon abhängig macht, dass vorab eine bestimmte Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wird.

Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund, die einen Ausbildungsberuf erlernen möchten, werden von den Integrationsfachkräften, auch wenn sie schon älter als 25 Jahre sind, häufig dazu ermutigt, eher eine Berufsausbildung zu absolvieren als die Teilnahme an der entsprechenden FbW-Maßnahme anzustreben. Zur Begründung wird das für FbW-Maßnahmen geltende Verkürzungsgebot angeführt. Das Curriculum wird hier in nur zwei Drittel der für eine äquivalente Berufsausbildung vorgesehenen Zeit absolviert. Zudem steht das Angebot an ausbildungsbegleitenden Unterstützungsmaßnahmen bei einer Teilnahme an FbW-Maßnahmen nicht zur Verfügung. Dass die Geflüchteten keine Bildungsgutscheine für diese Maßnahmen erhalten, wird demnach mit der Sorge vor einer möglichen Überforderung bzw. den erwarteten besseren Erfolgchancen bei Aufnahme einer Ausbildung begründet.

²⁹ Eine solche Sprachförderung ist auch bei Maßnahmen anzutreffen, bei denen ein bestimmtes Sprachniveau als harte Zugangsschranke gilt. Bei dieser Art von Sprachförderung geht es also nicht um eine Verbesserung der Zugangschancen zu der Weiterbildung, sondern um eine Erhöhung der Erfolgchancen bei einer FbW-Teilnahme nach Überwindung der allgemeinen sprachlichen Zugangsschranke.

Im Hinblick auf die Frage, ob ausgegebene Bildungsgutscheine eingelöst werden, bestätigen die Fallstudien nicht die Vermutung, dass gerade Geflüchtete damit überfordert sind, auf dem Bildungsmarkt einen passenden FbW-Maßnahmenträger zu finden. Die diesbezüglichen Einschätzungen von Angehörigen der Arbeitsverwaltung und der Träger ergeben keine Hinweise, dass an Geflüchtete ausgegebene Bildungsgutscheine besonders oft ungenutzt verfallen. Dies dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass die Integrationsfachkräfte aus dem Kreis der Arbeit-suchenden mit Fluchthintergrund in erster Linie diejenigen für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen auswählen, die eine hohe Teilnahmemotivation aufweisen und sich intensiv darum bemühen, ihren Bildungsgutschein einzulösen. Zum anderen werden Geflüchtete in vielen Fällen nach Ausgabe des Bildungsgutscheins von den Integrationsfachkräften bei der Suche nach einem passenden Bildungsträger besonders eng geführt und nicht sich selbst überlassen. Vor dem Hintergrund ihrer Bindung an das Neutralitätsgebot begeben sich die betreffenden Integrationsfachkräfte mit dieser Praxis – die auch bei der Ausgabe von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen an Geflüchtete offenbar häufig ausgeübt wird (siehe die diesbezüglichen Ausführungen in Abschnitt 3.2.4.1) – sicherlich oft auf eine rechtliche Gratwanderung. Ein solches Vorgehen wird aber zumindest dort nicht in Konflikt mit dem Neutralitätsgebot bezüglich der Trägerwahl stehen, wo das Angebot an Trägern insgesamt überschaubar ist, also insbesondere in ländlich strukturierten Regionen. Soweit es sich um FbW-Maßnahmen mit begleitender Sprachförderung handelt, werden diese in der betreffenden Region ohnehin nicht von mehreren Trägern parallel angeboten.

Besondere Zugangsbedingungen herrschen für die Gruppen der Gestatteten (Personen mit noch laufendem Asylverfahren) und Geduldeten, für die §§ 81 ff. SGB III keine genauen rechtlichen Bestimmungen enthalten. Die Fallstudien bestätigen die Vermutung, dass dies in der lokalen Praxis zu stark unterschiedlichen Herangehensweisen führt. So gibt es Integrationsfachkräfte, die davon ausgehen, dass Gestattete und Geduldete aus ausländerrechtlichen Gründen keinen Zugang zu FbW-Maßnahmen haben, und entsprechend grundsätzlich keine Bildungsgutscheine an Angehörige dieser Gruppen ausgeben. Häufiger erscheint jedoch der Fall, dass Gestatte und Geduldete nicht pauschal von FbW-Maßnahmen ausgeschlossen werden, sondern individuell versucht wird, eine Teilnahme zu ermöglichen. Hierzu werden Erkundigungen bei der zuständigen Ausländerbehörde zur Bleibeperspektive der betreffenden Person eingeholt; in Abhängigkeit hiervon erfolgt dann die Entscheidung über die Aushändigung eines Bildungsgutscheins, jedoch lokal unterschiedlich. Teils verweigern Integrationsfachkräfte Gestatteten und Geduldeten mit schlechter Bleibeperspektive generell den Zugang zu FbW-Maßnahmen. An anderen Standorten richtet sich die Entscheidung über die Gutscheinvorgabe an Geduldete nach der bis zum Auslaufen der jeweiligen Duldung ausstehenden Frist. Reicht diese über die Laufzeit der geplanten FbW-Maßnahme hinaus, wird der betreffenden Person der Bildungsgutschein ausgehändigt. Zurückhaltend werden dagegen Fälle betrachtet, bei denen die Aussetzung der Abschiebung der zu fördernden Person vor der regulären Beendigung der FbW-Maßnahme ausläuft. Es kommt aber vor, dass auch in dieser Konstellation eine Einschätzung von der zuständigen Ausländerbehörde eingeholt wird, ob die Aussetzung der Abschiebung verlängert wird. Ist dies mit hoher Wahrscheinlichkeit der Fall, wird der Bildungsgutschein in der Regel ausgehändigt.

Verbesserung der Eingliederungschancen

An den Standorten, an denen Geflüchtete Zugang zu FbW-Maßnahmen haben, nehmen sie schwerpunktmäßig an Weiterbildungen im Bereich sogenannter Mangelberufe teil, die wegen vorhandener Stellenbesetzungsprobleme relativ gute Einstellungschancen bieten. Häufiger genannt werden konkret Weiterbildungen für berufliche Tätigkeiten in der Altenpflege (Altenpfleger/-in, Altenpflegehelfer/-in, Betreuungsassistent/-in in stationären Pflegeeinrichtungen), zum Berufskraftfahrer/-in mit Führerscheinwerb, aber auch in den Bereichen Metall und Elektro, Gastronomie und Einzelhandel. Geflüchtete nehmen dabei überwiegend an teilqualifizierenden

Maßnahmen und an berufspraktischen Weiterbildungen ohne Abschlussbezug teil. Selten ist dagegen infolge der oben beschriebenen Strategie des Vorrangs der Vermittlung in Ausbildung eine Teilnahme an vollqualifizierenden Maßnahmen („Umschulungen“), die der Berufsausbildung gleichgestellt sind. Außerdem werden Bildungsgutscheine für „Einzelförderungen“ an Angehörige bestimmter Berufe, wie Ärztinnen und Ärzte, ausgegeben, bei denen eine Qualifizierungsmaßnahme zur Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen benötigt wird.

Wegen des insgesamt selektiven Einsatzes der FbW-Maßnahmen (der ja den gesetzlichen Voraussetzungen des Instruments entspricht) und der Ausrichtung auf den Erwerb von beruflichen Qualifikationen, die in Deutschland besonders gebraucht werden, ist zu vermuten, dass Teilnehmende nach Beendigung der Maßnahme relativ gute Chancen haben, in Beschäftigung zu kommen. Allerdings liefern die Fallstudien diesbezüglich nur wenige Einschätzungen. Markant sind die Aussagen einiger privatwirtschaftlicher und fachlich spezialisierter Bildungsträger, die sich ausdrücklich als Qualifizierungsdienstleister der Unternehmen einer bestimmten Branche in der Region verstehen – manche wurden eigens zu diesem Zweck durch kooperierende Unternehmen einer Branche (etwa von privaten Pflegeeinrichtungen) gegründet. Diese Träger nehmen Geflüchtete in erster Linie als Fachkräftepotenzial wahr, welches sie ihren Kundenunternehmen nach Durchlaufen entsprechender Auswahl- und Qualifikationsprozesse³⁰ zur Bewältigung von Schwierigkeiten bei der Besetzung vorhandener Stellen anbieten. Die anschließende Vermittlung in Beschäftigung ist in dieser Konstellation untrennbar mit der Weiterbildung verbunden, was eine hohe Übergangsrate in Beschäftigung nach erfolgreicher Qualifizierung erwarten lässt.

Fazit

Bei den FbW-Maßnahmen für Geflüchtete spielen klassische Umschulungen eine untergeordnete Rolle. Geflüchtete, die einen Ausbildungsberuf anstreben, werden auch im höheren Alter primär darauf verwiesen eine Ausbildung zu absolvieren, weil dabei eine Überforderung durch zu hohes Lerntempo eher vermieden und mehr begleitende Hilfen zur Verbesserung der Abschlusschancen verfügbar sind. Daher handelt es sich bei den von Geflüchteten genutzten FbW-Maßnahmen überwiegend um berufspraktische Weiterbildungen, teils auch um berufsabschlussbezogene Teilqualifikationen, die vorhandene Qualifikationen ergänzen und deren Anerkennung unterstützen. Ein zentraler Faktor für die erfolgreiche Bewältigung der Weiterbildungsmaßnahmen sind den Anforderungen genügende allgemeine und berufsbezogene Sprachkenntnisse. Deshalb sind im Vorlauf stattfindende und flankierende Angebote zur Sprachförderung wichtig, die in vielen Fällen auch gemacht werden, aber nicht standardmäßig verfügbar sind.

Die Initiative für die Teilnahme an FbW-Maßnahmen geht auch von den Geflüchteten selbst, teils auch von potenziellen Arbeitgebern aus. Es ist nicht erkennbar, dass Geflüchtete besondere Probleme haben, ausgehändigte Bildungsgutscheine eigeninitiativ einzulösen. Dazu tragen eine hohe intrinsische Motivation der Geförderten und eine enge Begleitung durch die Vermittlungsfachkräfte bei. Die wesentliche Hürde ist daher, überhaupt einen Bildungsgutschein zu erhalten. Teilweise werden Geflüchteten wegen unzureichender Sprachkenntnisse oder Unsicherheiten mit Bezug auf den Aufenthaltsstatus keine Bildungsgutscheine ausgehändigt, überwiegend sind Agenturen und Jobcenter jedoch um adäquate einzelfallbezogene Lösungen bemüht.

³⁰ Nach eigenen Aussagen wählen diese Träger unter den Arbeitsuchenden, die mit einem Bildungsgutschein zu ihnen kommen, diejenigen aus, die sie nicht nur im Hinblick auf die Maßnahme, sondern auch eine sich daran anschließende Tätigkeit in dem betreffenden Beruf für geeignet halten. Diese Möglichkeit haben die Träger, da sie in Bezug auf die Gutscheininhaber – anders als bei Vergabemaßnahmen – keinem Kontrahierungszwang unterliegen. Die berichteten Ablehnungsquoten sind aber mit rund zehn Prozent recht niedrig, was für eine gute Steuerung durch die Integrationsfachkräfte spricht.

3.2.4.4 Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die Fallstudien lassen erkennen, dass Vermittlungsfachkräfte grundsätzlich in hohem Maße bereit sind, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Geflüchteten zu fördern. In der Praxis werden dabei neben den funktional ähnlichen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III hauptsächlich Eingliederungszuschüsse (EGZ) als Leistung an Arbeitgeber eingesetzt. Das Einstiegsgeld (ESG) als Leistung an Bezieherinnen und Bezieher von ALG II spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle, ebenso wie die Gründungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit. Dies schlägt sich in der Schwerpunktsetzung der folgenden Darstellung zur Praxis der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Geflüchtete nieder.

Eingliederungszuschüsse

Nutzung durch Agenturen und Jobcenter. Dem Grunde nach handhaben Arbeitsagenturen und Jobcenter EGZ bei der Förderung von Geflüchteten genauso wie bei anderen Arbeitsuchenden. Dies betrifft insbesondere die Bewilligung auf Grundlage einer Verhandlungskonstellation zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitgeber. Aus diesem Grund ist den Geförderten mitunter nicht bewusst, dass der Arbeitgeber anlässlich ihrer Einstellung eine Förderung erhält. Zwar informieren Arbeitsagenturen und Jobcenter die betroffenen Personen über die Förderung. Diese können die Information aber häufig nicht zuordnen und leiten daraus nicht ab, dass die Aufnahme der Erwerbstätigkeit durch einen EGZ unterstützt wird. Vereinzelt ergeben sich Hinweise auf lokale Förderkonkurrenz zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter. Hierbei wird darauf verwiesen, dass die Steuerungen der beiden Einrichtungen am selben Ort für ähnliche Sachverhalte unterschiedliche Förderhöhen vorsehen. Dies kann Arbeitgeber, wenn sie davon erfahren, verwirren und bei anreizorientiertem Handeln dazu veranlassen, sich bevorzugt an die jeweils besser fördernde Einrichtung zu wenden – mit entsprechenden Chancenvorteilen für die dort betreuten Geflüchteten.

Die Fördervoraussetzungen werden durch Jobcenter und Arbeitsagenturen zwar geprüft; dies geschieht in der Regel aber nur recht pauschal und oberflächlich. Arbeitgeber werden bei der Antragstellung durch die Arbeitsverwaltung unterstützt, und zwar nicht nur beim korrekten Ausfüllen der Dokumente, sondern wohl auch beim Formulieren von Begründungen zur Minderleistung der zu fördernden Person. Es gibt, soweit erkennbar, durchweg pauschalisierte Förderbeträge und an einigen Standorten nur sehr wenige Entscheidungsoptionen. Es zeichnet sich ab, dass häufiger Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III bei Bedarf den EGZ vorgeschaltet werden. Teils werden diese auch an Stelle von EGZ eingesetzt, vor allem, wenn lokale Richtlinien dies vorgeben oder eine vorzeitige Ausschöpfung des EGZ-Budgets droht. Die Attraktivität des EGZ ist von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig. Wo die Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden, besonders groß sind, reduzieren die Arbeitgeber ihre Ansprüche an EGZ.

Während bei diesen Punkten kaum Unterschiede zwischen der Förderung von Arbeitsuchenden mit und ohne Fluchthintergrund auszumachen sind, lassen sich mit Bezug auf Geflüchtete auch einige Besonderheiten erkennen. Dazu gehört die hohe Bereitschaft der Vermittlungsfachkräfte, EGZ bei dieser Zielgruppe einzusetzen. Betriebsnahe Förderinstrumente werden sehr positiv gesehen, was die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteten angeht. Dies hängt auch damit zusammen, dass EGZ vielfach eingesetzt werden, wenn Geflüchtete bereits gute Beschäftigungschancen haben, die Förderung also vor allem dazu dient, letzte Barrieren und Bedenken bei Arbeitgebern abzubauen. Teils wird mit den EGZ auch das Ziel verbunden, unzureichende Deutschkenntnisse als sachliches Vermittlungshemmnis auszugleichen. Vermittlungsfachkräfte berichten in diesem Kontext von der Erfahrung, dass sich die Deutschsprachkenntnisse der Geflüchteten über die praktische Tätigkeit im Betrieb oft innerhalb von kurzer Zeit deutlich verbessern. Zudem wird mit der Förderung der Aufnahme der Erwerbstätigkeit bei Geflüchteten häufig das Ziel verbunden, dass diese zu einem

frühen Zeitpunkt erste Berufserfahrungen in Deutschland sammeln. Dies geschieht in der Erwartung, dass selbst nach Verlust des geförderten Arbeitsplatzes das Signal einer Beschäftigung bei späteren Bewerbungsprozessen positiv ausstrahlt.

Teilweise ist aus Sicht der Arbeitsverwaltung die Förderung der Geflüchteten durch einen EGZ allein, gerade wenn sie mit den eben genannten Zielen verbunden ist, nicht ausreichend. Zur Stabilisierung neuer Beschäftigungsverhältnisse werden zusätzlich begleitende „Kümmerer“ als hilfreich erachtet, die etwa Hilfestellung bei Sprachproblemen, Behördengängen und Konflikten im Betrieb geben. Der Einsatz beschäftigungsbegleitender Coaches war und ist im Instrumentarium der Arbeitsförderung durchaus vorgesehen,³¹ bislang aber vor allem auf schwer vermittelbare, in ihrer Leistungsfähigkeit stark eingeschränkte Personen im SGB II bezogen – mithin nicht auf die prioritären Zielgruppen des EGZ. In den Fallstudien wurden derartige Kümmerer mit einer Zuständigkeit (auch) für Geflüchtete teilweise angetroffen. Diese arbeiteten nicht zwingend für Arbeitsagenturen oder Jobcenter, sondern waren zum Teil bei externen Trägern tätig und durch Landesprogramme finanziert.

Eine letzte Besonderheit betrifft Geflüchtete mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis. Die Fachlichen Weisungen zum EGZ legen fest, dass eine Förderung prinzipiell nicht ausgeschlossen ist, wenn im Zeitraum der Förderung und Nachbeschäftigung eine Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde ansteht. Die mit dieser Vorgabe verbundene Notwendigkeit, den Aufenthaltsstatus tagesgenau zu prüfen, weil die Fördervoraussetzungen entfallen könnten, verlangt von der Arbeitsverwaltung jedoch einen über das übliche Maß beim EGZ hinausgehenden Aufwand, weshalb in dieser Konstellation die Maßnahme eher zurückhaltend eingesetzt werden dürfte.

Nutzung von EGZ durch Arbeitgeber. Die Aussagen der im Rahmen der Fallstudien interviewten betrieblichen Personalverantwortlichen bestätigen, was aus anderen Studien zu EGZ (Hartmann 2004; Brussig und Schwarzkopf 2011) bereits bekannt ist. Sie lassen erkennen, dass EGZ kein Instrument sind, mit dem spezifisch oder in besonderer Weise Geflüchteten geholfen wird. Vielmehr handelt es sich um ein Instrument, das die Integration in Beschäftigung – auch von Geflüchteten – stabilisiert. Personalverantwortliche räumen recht offen ein, dass die Förderung mit EGZ oft nicht ausschlaggebend für die Einstellungsentscheidung ist, sondern eher nur einen die Entscheidung erleichternden Baustein bildet. Die Förderung ist also mit Mitnahmeeffekten verbunden, Einstellungen von Geflüchteten wären vielfach auch ohne Eingliederungszuschuss erfolgt. Einige Arbeitgeber nutzen EGZ sogar als dauerhafte Lohnsubvention, indem sie Beschäftigte nach Auslaufen der Förderung möglichst rasch entlassen und gegen andere geförderte Beschäftigte austauschen („Drehtüreffekt“). Dies entspricht weder den gesetzlichen Regelungen noch den Fachlichen Weisungen, wird aber durch die vorbeugend etablierten Prüfroutinen der Arbeitsverwaltung offenbar nach wie vor nicht durchweg verhindert.

In der Wahrnehmung von Vermittlungsfachkräften können EGZ vor allem bei Kleinbetrieben eine Beschäftigung schaffende Wirkung entfalten; zugleich ist jedoch bei den Personalverantwortlichen dieser Gruppe von Betrieben das geringste Wissen über EGZ vorhanden. Größere Unternehmen sind dagegen häufig nicht auf Eingliederungszuschüsse angewiesen. Sie rekrutieren aber öfter Personal in

³¹ Beispiele sind das Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (Laufzeit: 2016 bis 2018) oder das im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) aufgelegte Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (ESF-LZA-Programm, Ende 2020 ausgelaufen), und daran anschließend auch bei der öffentlich geförderten Beschäftigung (§ 16e, i SGB II, ab 2019). Auch Maßnahmen nach § 45 SGB III können nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 das Ziel Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme verfolgen. Im SGB II kann die Betreuung im Rahmen einer solchen Maßnahme für die Dauer von 6 Monaten auch angeboten werden, wenn die Hilfebedürftigkeit entfällt (§ 16g Abs. 2 SGB II).

größerem Umfang, wobei sich eher Gelegenheiten zur mit EGZ geförderten Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen ergeben.

Für nicht wenige Betriebe ist der Umgang mit EGZ Routine. Arbeitsagenturen und Jobcenter werden bei Einstellung von Arbeitsuchenden teils standardmäßig nach der Möglichkeit einer Förderung durch EGZ gefragt. Der mit der Förderung verbundene administrative Aufwand wird von den betrieblichen Personalverantwortlichen als vertretbar angesehen und dessen Notwendigkeit anerkannt. Generell fallen bei einer stetigen und eingespielten Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Arbeitsverwaltung die Verhandlungen um EGZ schlanker aus. Dies kann daran liegen, dass in dieser Konstellation Jobcenter und Arbeitsagenturen EGZ großzügiger bewilligen, oder dass Betriebe die Erfolgsaussichten ihrer Förderbegehren realistischer einschätzen.

Auch bei Geflüchteten setzt eine geförderte Neueinstellung ein persönliches Kennenlernen zwischen Arbeitsuchenden und betrieblichem Personalverantwortlichen voraus. Wenn Vermittlungsfachkräfte dem Betrieb nicht bekannte Bewerberinnen oder Bewerber vorstellen, wird vielfach zunächst ein betriebliches Praktikum vereinbart. In diesem Zusammenhang können auch MAG zum Tragen kommen.

Einstiegsgeld

Das ESG wurde im Rahmen der Fallstudien von den interviewten Personen selten angesprochen, wurde dann aber im Zusammenhang mit der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung und nicht nur zur Unterstützung einer Gründung thematisiert. Festzustellen ist eine Zurückhaltung der Vermittlungsfachkräfte gegenüber der Nutzung des Einstiegsgelds bei Geflüchteten. Vermittlungsfachkräfte sehen das ESG vor allem als eine vorübergehende Kompensation eines vormals höheren Lohns und somit als Mittel, die Konzessionsbereitschaft von Arbeitsuchenden zur Aufnahme einer schlechter bezahlten oder eigentlich unterwertigen Arbeit zu erhöhen. Bei den Geflüchteten wird diese Anreizsetzung wegen ihrer fehlenden Erwerbsbiografie in Deutschland nicht für notwendig erachtet. Als sinnvollere arbeitnehmerbezogene Alternative zur finanziellen Unterstützung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Geflüchtete wurde insbesondere die Übernahme von Fahrtkosten, in Einzelfällen auch die Übernahme der Kosten für den Erwerb eines Führerscheins genannt. Die spezielle Handhabung des ESG bei einer abhängigen Beschäftigung von Geflüchteten lässt die Bereitschaft und Fähigkeit der Vermittlungsfachkräfte erkennen, das Förderinstrumentarium flexibel und orientiert an den spezifischen Förderbedarfen der Zielgruppen einzusetzen.

Als Instrument zur Gründungsförderung wird das ESG mit Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten von Akteuren in den Jobcentern noch kritischer gesehen als Mittel zur Förderung der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung. Dahinter schwingen verbreitete allgemeine Vorbehalte gegen Gründungen aus dem Kreis von Geflüchteten in den Arbeitsagenturen und Jobcentern mit. Hinsichtlich des potenziellen Beitrags der Selbstständigkeit zur Integration von Geflüchteten in Beschäftigung wurden das hohe Risiko eines unternehmerischen Scheiterns und die schlechten Einkommensmöglichkeiten bei in erster Linie zu erwartenden Gründungen bzw. erwarteter Soloselbstständigkeit in der einfachen Dienstleistungswirtschaft betont. Öfter wurde auch bezweifelt, dass Geflüchtete auf sich gestellt in der Lage sind, den komplexen bürokratisch-administrativen Anforderungen nachzukommen, die mit einer Gewerbeanmeldung und der Führung eines geregelten Geschäftsbetriebs verbunden sind. Das erkennbar geringe Zutrauen der Fach- und Führungskräfte von Jobcentern und Arbeitsagenturen in die Fähigkeiten der Geflüchteten, tragfähige Geschäftsmodelle zu entwickeln und umzusetzen, übersetzt sich in eine Konzentration der Maßnahmen zur Förderung einer Erwerbstätigkeit in abhängiger Beschäftigung. Entsprechend kommt bei dieser Zielgruppe auch die Gründungsförderung nach SGB III durch die Bundesagentur für Arbeit kaum zum Tragen.

Fazit

In der Regel ist die Bereitschaft von Vermittlungsfachkräften, bei Geflüchteten betriebs- und damit beschäftigungsnahe Instrumente einzusetzen, hoch. Das zentrale Instrument der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind EGZ. Funktional weisen diese eine Nähe zu den MAG nach § 45 SGB III auf, die EGZ teilweise vorgeschaltet werden, um die Anbahnung eines EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses zu unterstützen. Teilweise treten MAG systematisch an die Stelle von EGZ, insbesondere, wenn die dafür vorhandenen Budgets erschöpft sind. Neben der besseren Integration in Beschäftigung werden damit bei Geflüchteten zum Teil auch die spezifischen Ziele verbunden, fehlende Sprachkenntnisse bzw. die damit anfänglich verbundene geringere Leistungsfähigkeit im Beruf zu kompensieren, und eine möglichst frühe Integration in Beschäftigung zu erreichen, die positiv auf den weiteren Erwerbsverlauf der Geflüchteten ausstrahlen kann. Die Wirksamkeit der EGZ könnte durch flankierende Maßnahmen, wie die weitere Förderung des Spracherwerbs oder systematisches Coaching für die Geflüchteten während der Phase der Eingliederung in den Betrieb, vermutlich noch verbessert werden. Im Vorfeld ist gerade bei Geflüchteten auch eine intensive Anbahnung der Beziehung zwischen dem Leistungsniveau für die Arbeitgeber schwer zu bewertenden Bewerberinnen und Bewerbern und den Betrieben wichtig. Dabei können – auch Geförderte – betriebliche Praktika eine wesentliche Rolle spielen.

Jobcenter und Agenturen zeigen sich dagegen eher skeptisch, was eine Förderung von Geflüchteten zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit betrifft. Es wird bei dieser Zielgruppe vermutet, dass eine Gründung die vorhandenen Kompetenzen überfordert, oder dass sich eine wirtschaftlich nicht tragfähige Selbstständigkeit entwickelt. Auch aus diesem Grund spielen das Einstiegsgeld (zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit) und Gründungszuschüsse bei der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Geflüchteter kaum eine Rolle.

3.2.4.5 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Beschäftigung schaffende Maßnahmen werden als arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahme bei Geflüchteten relativ selten genutzt. Deshalb liegen nur für drei Fallstudienstandorte Aussagen aus Perspektive von Jobcentern und Trägern zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II vor. An einem weiteren Standort wurden AGH im Rahmen eines Pilotprojekts in Kombination mit Sprachförderung eingesetzt und aus Landesmitteln – statt aus SGB-II-Mitteln des Jobcenters – finanziert. Nachfolgend werden die auf dieser Basis zu gewinnenden Erkenntnisse zu Zielen und Funktionen der AGH, zu ihrer inhaltlich-konzeptionellen Ausgestaltung sowie zu Zugangswegen und Auswahl der Teilnehmenden zusammengefasst.

Ziele und Funktionen

An den Standorten mit AGH für Geflüchtete haben diese überwiegend eine Überbrückungsfunktion. Die Geflüchteten werden vom Jobcenter in AGH zugewiesen, um Zeiten der Inaktivität zu vermeiden, die entstehen können, wenn nach dem Integrationskurs die weitere Perspektive zunächst unklar ist oder eine geplante Folgemaßnahme erst nach einer mehrmonatigen Lücke beginnt. Seltener werden AGH-Einsätze auch veranlasst, um die Wartezeit auf den Start des Integrationskurses zu überbrücken. Mit den überbrückenden AGH im Anschluss an einen Integrationskurs soll (auch) einem Verlust der darin erworbenen Sprachkenntnisse durch ausbleibenden regelmäßigen Gebrauch im Alltag entgegengewirkt werden; hierzu sollen sprachlich gemischt zusammengesetzte AGH-Teams Gelegenheit geben.

Nach einer anfänglichen Phase von nur mit Geflüchteten besetzten AGH gab es im weiteren Verlauf einen bewussten Übergang zur Bildung von Arbeitsteams, die Geflüchtete und Einheimische

mischen. Damit wird neben dem schon angesprochenen Ziel des Trainings der im Integrationskurs erworbenen Deutschsprachkompetenzen auch die Absicht verbunden, Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Geflüchteten, die Jobcenter-Mitarbeitende bei vielen einheimischen Beziehenden von ALG II-Leistungen konstatieren, abzubauen. Die Erwartung ist, dass durch die alltägliche Zusammenarbeit in gemischten Teams Erfahrungen und persönliche Beziehungen entstehen, die diskriminierenden Einstellungen und Vorurteilen entgegenwirken. Nach Einschätzung der zuständigen Akteure zeigt die eingesetzte Strategie in dieser Hinsicht durchaus Erfolge.

Ein weiteres Ziel, das mit dem Einsatz von Geflüchteten in AGH verbunden wird, besteht darin, öffentlich sichtbar zu machen, dass Geflüchtete Gegenleistungen für die erhaltenen Sozialleistungen in Form von gesellschaftlich sinnvollen Arbeiten erbringen. Im Hinblick auf dieses Ziel ist es günstig, dass AGH-Tätigkeiten oft im öffentlichen Raum (z.B. in der Grünpflege) oder im unmittelbaren Kontakten mit Bürgerinnen und Bürgern (etwa bei personengebunden Dienstleistungen in der Seniorenbetreuung) stattfinden. Das Sichtbarmachen der Arbeit von Geflüchteten im Leistungsbezug durch AGH wird mit dem übergeordneten Ziel verbunden, in der lokalen Gesellschaft bestehenden Vorurteilen und Anfeindungen gegenüber Geflüchteten entgegenzuwirken und so ihre soziale Integration zu verbessern. Somit wird eines der Ziele der AGH – die Förderung der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden – für die Zielgruppe der Geflüchteten in spezifischer Weise umgesetzt. Zudem wird mit der Erhöhung der Sichtbarkeit der Leistungsfähigkeit von Geflüchteten in einem Arbeitskontext für Dritte die Hoffnung auf größere Chancen von Vermittlungen in eine ungeforderte Beschäftigung verbunden. An einem untersuchten Standort wurden AGH im Rahmen eines Pilotprojekts unter anderem im Bereich der Pflege mit dem Ziel eingesetzt, Arbeitskräftepotenziale von Geflüchteten im Bereich von Mangelberufen zu erschließen und so die Aussichten auf eine spätere Beschäftigung zu verbessern.

Neben diesen spezifischen Zielen und Funktionen des Einsatzes von AGH für Geflüchtete kommen auch die Ziele und Funktionen, die allgemein mit Beschäftigung schaffenden Maßnahmen verbunden werden, zum Tragen. Dazu gehören vor allem die Herstellung von Arbeitsmarktnähe, die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit, die Vermittlung erwerbsbezogener Normen und Tugenden, die Schaffung eines strukturierten Tagesablaufs, das Kennenlernen möglicher Berufsfelder und das Testen der arbeitsbezogenen Stärken der Teilnehmenden. Bemerkenswert ist, dass die untersuchten Jobcenter AGH offenbar auch einsetzen, um die eigene Informationsbasis über die Interessen und Fähigkeiten der Leistungsbeziehenden mit Fluchthintergrund zu verbessern. Dagegen nutzen sie das Instrument nach eigenen Angaben ausdrücklich nicht zum möglicherweise sanktionsbewehrten Test der Arbeitsbereitschaft von Geflüchteten.

Konzeptionell-inhaltliche Ausgestaltung

Erwartungsgemäß sind die Tätigkeitsbereiche, in denen die AGH angesiedelt sind, entsprechend der Förderkriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität im Bereich gemeinnütziger und öffentlicher Dienstleistungen angesiedelt. Die Förderung von Geflüchteten hat diesbezüglich keinen größeren Einfluss auf die Ausgestaltung der AGH. Im Regelfall wurden für diese Zielgruppe keine neuen Tätigkeitsbereiche eingerichtet. Die von Geflüchteten in AGH ausgeführten Tätigkeiten lassen sich allgemein den folgenden Feldern zuordnen:

i) Sozialkaufhäuser/Recycling (etwa Instandsetzung gebrauchter Fahrräder; Elektro-, Möbel-, Computer-Recycling, Kleiderkammer/Nähwerkstatt), ii) Garten- und Landschaftsbau (Pflege öffentlicher Grünanlagen, Pflege von Streuobstwiesen und Obsternte/Saftpresse, Instandhaltung von Wanderwegen und Spielplätzen, Gewächshauspflanze), iii) Soziales (Suppenküchen und Tafeln, Bahnhofsmmission, ambulante und stationäre Seniorenhilfe, Hauswirtschaft und Hausmeisterdienste in öffentlichen Einrichtungen, Verkehrshelfer). Nur an einem untersuchten Standort wurde ein flüchtlingspezifisches Tätigkeitsprofil in AGH angetroffen. Hier arbeiteten weibliche Geflüchtete

unter der Regie einer kommunalen Fachstelle für Geflüchtete als „Integrationslotsinnen“. Sie nehmen begleitend zur AGH an modularen Qualifizierungsmaßnahmen teil, die kommunal finanziert werden und zur Verbesserung der Beschäftigungsperspektiven im Anschluss an die AGH beitragen sollen.

An einigen der untersuchten Standorte werden Geflüchteten, die an AGH teilnehmen, begleitende Kurse angeboten, in denen pädagogisch geschultes Personal der Träger arbeitsmarktbezogene, landeskundliche und soziokulturelle Inhalte vermittelt. Zudem wurden sozialpädagogische Begleitmaßnahmen und bedarfsweise Hilfen, etwa beim Umgang mit Ämtern, angetroffen. Neben dem informellen Lernen der Sprache „on the job“ – etwa durch regelmäßige Erläuterungen von arbeitsrelevanten deutschen Begriffen – werden Geflüchteten teilweise begleitend zur AGH formale Sprachkurse angeboten. Deren Niveau hängt davon ab, ob die AGH-Teilnehmenden bereits einen Integrationskurs absolviert haben. Sprachkurse für Fortgeschrittene sind dabei aufwändiger gestaltet; es ist üblich, hierfür zwei AGH-freie Wochentage zu reservieren. Ein besonders elaboriertes Fallbeispiel ist ein Pilotprojekt zur systematischen Kombination von AGH und Sprachlernen. Dieses richtet sich an Geflüchtete, die den Integrationskurs absolviert, aber keinen Erwerbseinstieg gefunden haben. Ihnen werden unter Berücksichtigung persönlicher Interessen und Neigungen Tätigkeiten in von den örtlichen Wohlfahrtsverbänden getragenen sozialen Einrichtungen zugewiesen, die ein relativ breites Spektrum an Einsatzfeldern abdecken. Die begleitende Sprachförderung nimmt einen Umfang von anderthalb Arbeitstagen ein. Sie ist spezifisch auf die in der AGH ausgeübten Tätigkeiten abgestimmt, also berufsbezogen, weshalb sie eher in Kleingruppen organisiert ist.³²

Zugangswege und Auswahl der Teilnehmenden

Allgemein wird an den untersuchten Standorten betont, dass die Teilnahme der Geflüchteten an AGH freiwillig und ohne Druck (oder gar Zwang) erfolgt. Sie wird Leistungsbeziehenden entsprechend ihrer Interessen und Kompetenzen vom Jobcenter vorgeschlagen. Für Geflüchtete ist die Aussicht auf das mit der AGH verbundene zusätzliche „Einkommen“ – in Form der Mehraufwandsentschädigung – offenbar attraktiv. Es finden sich in der Zielgruppe regelmäßig mehr Interessierte als AGH-Stellen zu besetzen sind. Auch gegenüber den AGH-Trägern wird von Seiten der Jobcenter offenbar kein Druck ausgeübt, bestimmte Personen in eine AGH zu übernehmen. Vielmehr ergibt sich die Besetzung der Stellen nach Bewerbungsgesprächen, die von den Trägern mit einer Reihe vom Jobcenter vorgeschlagener Kandidatinnen oder Kandidaten geführt werden. Die anschließende Maßnahmenzuweisung durch das Jobcenter richtet sich nach den von den Trägern getroffenen Auswahlentscheidungen.

Angesichts dessen ist stark zu vermuten, dass beim Zugang in AGH arbeitsmarktferne Geflüchtete weniger zum Zug kommen. Aufgrund des Eigeninteresses der AGH-Träger an leistungsfähigen Arbeitskräften dürften die Teilnehmenden eine Positivauswahl darstellen. Gleichwohl legen die Fallstudien nahe, dass die Jobcenter den Trägern insgesamt eher leistungsschwächere Geflüchtete für eine AGH-Teilnahme vorschlagen. Die Integrationsfachkräfte ziehen für Beschäftigung schaffende Maßnahmen eher Leistungsbeziehende in Betracht, die sich mit dem Erwerb der deutschen Sprache schwertun, sowie Ältere und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Darunter sind auch solche, für die aus Sicht der Jobcenter eigentlich eine dauerhaft geförderte Beschäftigung gebraucht würde. Bevorzugt ausgewählt werden schließlich auch Personen, die nach dem Integrationskurs nicht

³² Ein wichtiges Motiv der Wohlfahrtsverbände zur Mitwirkung ist die Gewinnung von geeigneten Geflüchteten zur Besetzung von Positionen in Mangelberufen. Die Sprachkursträger bemühen sich jedoch auch um eine Vermittlung der Teilnehmenden an andere Arbeitgeber in der Region.

zur Teilnahme an weiteren Sprachkursen motiviert sind, und für die der interaktive Spracherwerb im Umfeld der Tätigkeit eine gewisse Kompensationsfunktion haben kann.

Die interviewten Akteure aus Jobcentern und von Beschäftigungsträgern wiesen auf das Problem hin, dass weibliche gegenüber männlichen Geflüchteten bei den AGH unterrepräsentiert sind. Man kann vermuten, dass Art und Umfang der angebotenen Tätigkeiten weniger gut zu den Interessen, Kompetenzen und Lebensumständen geflüchteter Frauen passen und dass die Vereinbarkeit von AGH und familiären Verpflichtungen nur bedingt gewährleistet ist. Es muss dahin gestellt bleiben, ob dies tatsächlich so ist oder geflüchtete Frauen deshalb seltener AGH zugewiesen werden, weil die hierfür zuständigen Integrationsfachkräfte entsprechend geschlechtsstereotypen Einstellungen folgen. Die Entwicklung von Konzepten der Jobcenter und Träger für AGH, die spezifisch auf die Zielgruppe geflüchteter Frauen ausgerichtet sind, steckte im Fallstudienzeitraum offenbar noch in den Anfängen.

Fazit

Die im vorliegenden Abschnitt referierten Fallstudienresultate zum Einsatz von AGH für Geflüchtete müssen mit der Einschränkung versehen werden, dass das Instrument nur an vier Standorten angetroffen wurde. Dort dienen AGH Geflüchteten nicht nur der Erreichung der Ziele, die auch bei anderen Arbeitslosen mit dem Instrument verbunden werden, also Heranführung an eine regelmäßige Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Integrationschancen. Das Instrument übernimmt bei dieser Zielgruppe auch eine Brückenfunktion, um Leerlauf im Integrationsprozess, der durch Lücken zwischen anderen Maßnahmen entstehen kann, zu vermeiden. So werden AGH zur Sicherung von bereits erworbenen Deutschkenntnissen durch das informelle Training bei der Interaktion am Arbeitsplatz genutzt. Mancherorts wird die Bildung gemischter Gruppen von Teilnehmenden in AGH gezielt unterstützt. Darüber hinaus sind Ansätze erkennbar, AGH für Geflüchtete mit begleitenden Maßnahmen zur systematischen Förderung des allgemeinen und berufsbezogenen Spracherwerbs zu verbinden. Ein weiteres Ziel ist, Geflüchtete und ihre Leistungsbereitschaft stärker öffentlich sichtbar zu machen, damit sich Vorbehalte in der Bevölkerung abbauen und auch mehr Gelegenheiten für einen Übergang in nicht geförderte Beschäftigung entstehen.

Damit verbundene berufliche Entwicklungschancen und auch finanzielle Erwägungen machen AGH für Geflüchtete offenbar attraktiv, zumal die Teilnahme im Regelfall ausdrücklich freiwillig ist und das Instrument – anders als bei anderen Arbeitssuchenden – nicht dazu eingesetzt wird, ihre Arbeitsbereitschaft sanktionsbewehrt zu testen. Es finden sich regelmäßig mehr interessierte Geflüchtete als AGH-Stellen zu besetzen sind. Obwohl die Jobcenter eher leistungsschwächere arbeitssuchende Geflüchtete zur Teilnahme an einer AGH vorschlagen, handelt es sich bei den schließlich Teilnehmenden in der Tendenz um eine Positivauswahl, weil letztlich die Träger der AGH nach einem Bewerbungsverfahren eine Auswahl der am besten geeigneten Geflüchteten treffen.

Bei der Teilnahme an AGH zeigt sich eine gravierende Geschlechterdifferenz. Es bleibt offen, inwieweit hierzu Geschlechterstereotype im Zugangsprozess eine Rolle spielen. Die inhaltliche und organisatorische Gestaltung der AGH ist jedoch mit systematischen Zugangshürden für weibliche Geflüchtete verbunden, die im Untersuchungszeitraum (2018-2019) von Jobcentern und Trägern – trotz vorhandenen Problembewusstseins – noch kaum angegangen wurden.

3.3 Ergebnisse der Organisationsbefragungen

Auf Grundlage der administrativen Daten der BA lassen sich gut Kenngrößen für die Intensität und die Struktur der Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete konstruieren. Ebenfalls gut zugänglich sind zahlreiche makroökonomische Regionalvariablen zur Beschreibung der Kontextbedingungen, unter denen die Jobcenter und Arbeitsagenturen operieren. Dagegen müssen Daten zur Charakterisierung des organisatorischen Rahmens und der Handlungsstrategien der arbeitslose und arbeitssuchende Geflüchtete in den Rechtskreisen SGB II und SGB III betreuenden Institutionen, die über den Einsatz der zu evaluierenden Integrationsmaßnahmen entscheiden, eigens für die Evaluation erhoben werden.

Zu diesem Zweck wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens eine flächendeckende Organisationsbefragung als Online-Befragung mit zwei Messzeitpunkten durchgeführt, die sich an Verantwortliche auf der obersten Leitungs- oder Geschäftsführungsebene der Jobcenter und Arbeitsagenturen richtete:

- Die erste Welle der Organisationsbefragung wurde bei den Arbeitsagenturen vom 6. März 2018 bis zum 19. April 2018 und bei den Jobcentern vom 6. März 2018 bis zum 2. Mai 2018 durchgeführt. Diese Daten wurden bereits für die Suche nach geeigneten empirischen Ansatzpunkten für die Wirkungsanalyse genutzt, deren vorläufige Ergebnisse im zweiten Zwischenbericht der Evaluation dokumentiert sind (vgl. Bonin et al. 2020).
- Die zweite Welle der Organisationsbefragung wurde sowohl bei den Arbeitsagenturen als auch bei den Jobcentern vom 12. Februar 2020 bis zum 3. April 2020 durchgeführt.³³ Auch die zweite Welle der Organisationsbefragung war als flächendeckende Erhebung angelegt. Es wurden also auch Jobcenter und Arbeitsagenturen, die sich an der ersten Welle der Befragung nicht beteiligt hatten, erneut kontaktiert und um eine Beteiligung an der zweiten Welle gebeten.

Für 122 der 156 Arbeitsagenturen (78 Prozent) und für 281 der 406 Jobcenter (69 Prozent) liegen verwertbare Antworten aus mindestens einer der beiden Befragungswellen vor. Beide Wellen enthielten jeweils einen umfangreichen Fragenkatalog zur Charakterisierung des organisatorischen Rahmens und der Handlungsstrategien der arbeitslose und arbeitssuchende Geflüchtete in den Rechtskreisen SGB II und SGB III betreuenden Institutionen. Nachstehend werden nur ausgewählte Aspekte genauer betrachtet, die insbesondere für die weitere Einordnung der Ergebnisse der Wirkungsanalysen der fünf zu evaluierenden Maßnahmen (siehe Kapitel 5) von Bedeutung sind.

So zeigen sich im Hinblick auf die Bedeutung unterschiedlicher Ziele bei der Gestaltung der Geschäftspolitik der befragten Organisationen insgesamt deutliche Parallelen zwischen den Arbeitsagenturen und Jobcentern, wenn wie in Tab. 1 die Top-5-Ziele anhand der prozentualen Anteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“ dargestellt werden. Eine Mehrheit der Ziele taucht sowohl bei den Arbeitsagenturen als auch bei den Jobcentern, wenn auch in leicht abweichender Reihenfolge, in beiden Erhebungswellen auf. Die (nachhaltige) Integration in Ausbildung und Arbeit,

³³ Der Befragungszeitraum der zweiten Welle hatte mithin große Überschneidungen mit dem Beginn der COVID-19-Pandemie in Deutschland im März 2020 und den damit zusammenhängenden Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2. Mehrere Organisationen meldeten zurück, dass sie aufgrund von pandemiebedingten akuten Kapazitätsengpässen keine Möglichkeit hätten, an der Befragung teilzunehmen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Rücklaufquote durch den Beginn der COVID-19-Pandemie negativ beeinflusst wurde. Nach eingehender Prüfung wurde entschieden, von einer nochmaligen Öffnung der Befragung zu einem späteren Zeitpunkt abzusehen, weil sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen pandemiebedingt sehr dynamisch veränderten.

die Verbesserung der berufsorientierten und der allgemeinen Deutschkenntnisse, die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Verringerung des Langzeit-Leistungsbezugs haben als Ziele bei der Gestaltung der Geschäftspolitik jeweils eine hohe Priorität. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass es bei den Jobcentern in der zweiten Befragungswelle auch die Förderung der Integration von geflüchteten Frauen in die Liste der Top-5-Ziele schafft. Während zum späteren Messzeitpunkt knapp zwei Drittel der Jobcenter dieses Ziel als sehr wichtig erachten, traf dies zum früheren Messzeitpunkt nur auf etwa vier von zehn Jobcenter zu.

Tab. 1 Top-5-Ziele der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“)

| Arbeitsagenturen (Welle 1) | | Jobcenter (Welle 1) | | | |
|----------------------------|---|---------------------|---|---|-----|
| 1 | Integration in Ausbildung | 74% | 1 | Verbesserung der allgemeinen Deutschkenntnisse | 79% |
| 2 | Verbesserung der berufsorientierten Deutschkenntnisse | 72% | 2 | Verbesserung der berufsorientierten Deutschkenntnisse | 68% |
| 3 | Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit | 68% | 3 | Nachhaltige Integration in Arbeit | 66% |
| 4 | Verbesserung der allgemeinen Deutschkenntnisse | 67% | 4 | Verringerung des Langzeit-Leistungsbezugs | 64% |
| 5 | Bedarfsgerechte Qualifizierung | 64% | 5 | Integration in Ausbildung | 62% |
| Arbeitsagenturen (Welle 2) | | Jobcenter (Welle 2) | | | |
| 1 | Integration in Ausbildung | 73% | 1 | Nachhaltige Integration in Arbeit | 74% |
| 2 | Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit | 73% | 2 | Integration in Ausbildung | 72% |
| 3 | Nachhaltige Integration in Arbeit | 67% | 3 | Verringerung des Langzeit-Leistungsbezugs | 69% |
| 4 | Verbesserung der berufsorientierten Deutschkenntnisse | 64% | 4 | Verbesserung der allgemeinen Deutschkenntnisse | 69% |
| 5 | Verbesserung der allgemeinen Deutschkenntnisse | 52% | 5 | Förderung der Integration von geflüchteten Frauen | 64% |

Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1 und 2, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Den Organisationen stand zur Beantwortung dieser Frage eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „völlig unwichtig“, „eher unwichtig“, „eher wichtig“ und „sehr wichtig“ zur Verfügung. Hier werden die jeweiligen Anteile der Ausprägung „sehr wichtig“ ausgewiesen.

Tab. 2 zeigt die Top-5-Strategien der befragten Organisationen, um die Ziele bei der Integration der Geflüchteten zu erreichen. Darin werden verschiedene Strategien anhand ihrer prozentualen Anteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“ gereiht, und es deutet sich – wie schon bei den Zielen – eine grundsätzlich ähnliche Ausrichtung der Arbeitsagenturen und Jobcenter an. Die diesbezüglichen Veränderungen zwischen den beiden Befragungswellen sind eher geringfügig. Als wichtige Strategien werden von den Organisationen durchgängig die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, die berufsorientierte Sprachentwicklung, die aktive Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente sowie die Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort oder den Kompetenzen der Geflüchteten eingeschätzt. Zudem ist auffällig, dass bei den Jobcentern in der zweiten Befragungswelle die Strategie der aktiven Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente sowohl relativ als auch absolut an Bedeutung recht deutlich gegenüber der ersten Befragungswelle gewonnen hat. Auch schafft es bei den Jobcentern in der zweiten Welle die Strategie der engen Begleitung der Geflüchteten und das Nachhalten der Arbeitssuche in die Liste der Top-5-Strategien.

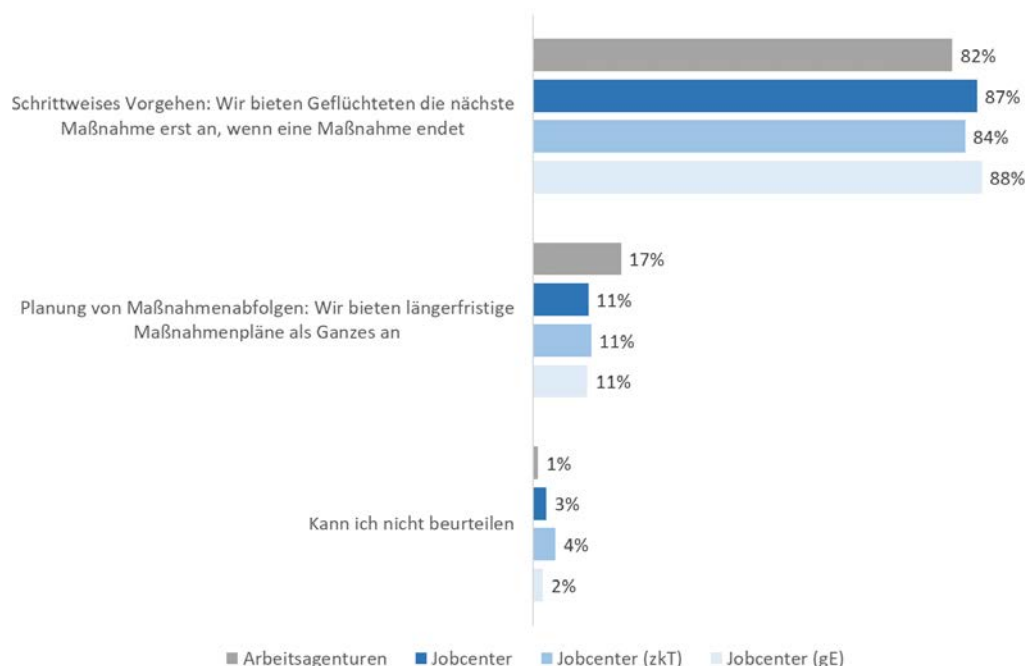
Tab. 2 Top-5-Strategien der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“)

| Arbeitsagenturen (Welle 1) | | | Jobcenter (Welle 1) | | |
|----------------------------|--|-----|---------------------|--|-----|
| 1 | Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern | 82% | 1 | Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern | 67% |
| 2 | Berufsorientierte Sprachentwicklung | 69% | 2 | Berufsorientierte Sprachentwicklung | 59% |
| 3 | Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente | 63% | 3 | Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente | 55% |
| 4 | Berufliche Qualifizierung | 60% | 4 | Orientierung an den Kompetenzen der Geflüchteten | 54% |
| 5 | Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort | 58% | 5 | Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort | 49% |
| Arbeitsagenturen (Welle 2) | | | Jobcenter (Welle 2) | | |
| 1 | Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern | 67% | 1 | Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente | 64% |
| 2 | Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort | 63% | 2 | Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern | 61% |
| 3 | Berufsorientierte Sprachentwicklung | 59% | 3 | Berufsorientierte Sprachentwicklung | 61% |
| 4 | Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente | 53% | 4 | Enge Begleitung und Nachhalten der Arbeitssuche | 58% |
| 5 | Orientierung an den Kompetenzen der Geflüchteten | 52% | 5 | Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort | 55% |

Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1 und 2, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Den Organisationen stand zur Beantwortung dieser Frage eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „völlig unwichtig“, „eher unwichtig“, „eher wichtig“ und „sehr wichtig“ zur Verfügung. Hier werden die jeweiligen Anteile der Ausprägung „sehr wichtig“ ausgewiesen.

Abb. 6 Schrittweises oder übergreifendes Vorgehen der Jobcenter (nach Trägerschaft) und Arbeitsagenturen bei der Planung von Maßnahmen für Geflüchtete



Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Fragestellung: „Welche der folgenden beiden Aussagen charakterisiert besser, wie ihr Jobcenter oder ihre Arbeitsagentur im Allgemeinen Geflüchteten Angebote für Fördermaßnahmen macht?“

Die befragten Organisationen planen ihre Fördermaßnahmen für Geflüchtete in der Abfolge überwiegend schrittweise, wie Abb. 6 zeigt. Gemäß Auswertung der entsprechenden, nur in der ersten Befragungswelle enthaltenen Fragestellung bieten 82 Prozent der Arbeitsagenturen und 87 Prozent der Jobcenter den Geflüchteten die nächste erforderliche Maßnahme erst an, wenn eine Maßnahme endet. Der alternativen Strategie, gleich eine ganze Abfolge von Maßnahmen zu planen und den Geflüchteten einen längerfristigen Maßnahmenplan als Ganzes anzubieten, folgen lediglich 17 Prozent der Arbeitsagenturen und 11 Prozent der Jobcenter. Unterschiede nach der Trägerschaft der Jobcenter sind gering.

Im Hinblick auf die fünf zu evaluierenden Maßnahmen zeigt Abb. 7, dass sich ihre Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten aus Sicht der Arbeitsagenturen und Jobcenter über beide Befragungszeitpunkte kaum verändert hat. Sowohl im Frühjahr 2018 als auch im Frühjahr 2020 bewertete jeweils der höchste Anteil der befragten Organisationen die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung als „sehr wichtig“, um die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu erreichen. In der zweiten Welle waren dies sogar 70 Prozent der Jobcenter, während 55 Prozent der Arbeitsagenturen in der zweiten Welle und jeweils knapp 60 Prozent der in der ersten Welle befragten Organisationen diese Einschätzung abgaben.

Dahinter rangieren Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und -ausbildung, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, deren Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten durch die Organisationen vergleichsweise ähnlich, aber geringer als diejenige der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung eingeschätzt wird. Zudem erscheinen folgende Aspekte bemerkenswert: Erstens hat zwischen den beiden Messzeitpunkten die Bedeutung der Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt aus Sicht der Jobcenter und der Arbeitsagenturen zugenommen. Zweitens ist die Einschätzung der diesbezüglichen Bedeutung der Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und -ausbildung durch die befragten Organisationen im Zeitverlauf grundsätzlich sehr stabil, aber ihre Bedeutung hat im Frühjahr 2020 aus Sicht der Jobcenter gegenüber Frühjahr 2018 zugenommen. Drittens ist die Einschätzung der Bedeutung der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten grundsätzlich etwas geringer als diejenige der Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und -ausbildung und der Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Außerdem erscheint die Bedeutung der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus Sicht der Arbeitsagenturen zwischen beiden Messzeitpunkten rückläufig.

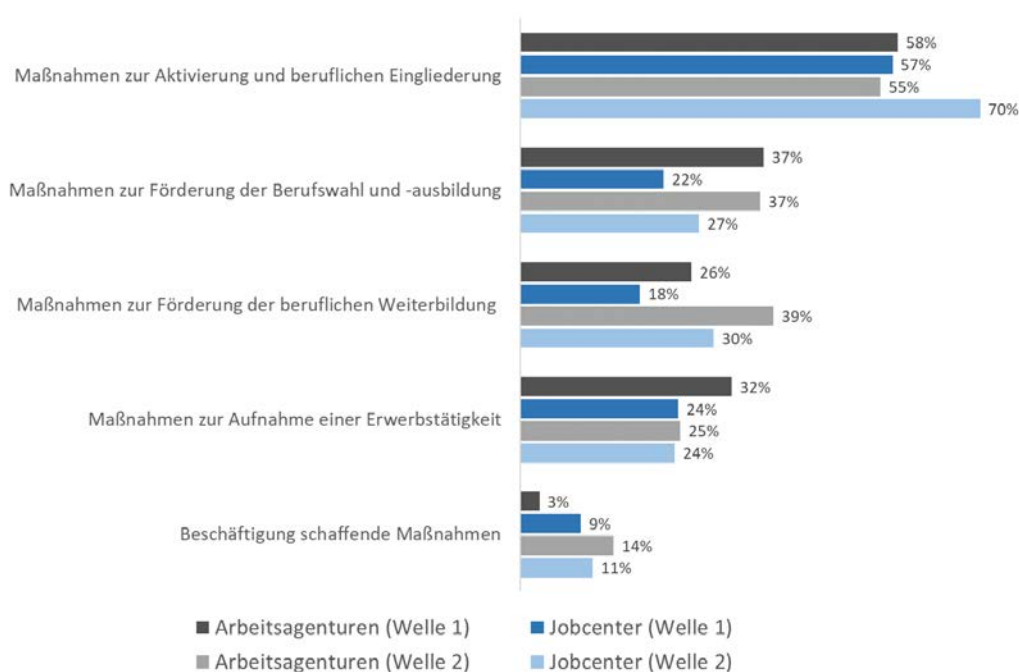
Beschäftigung schaffende Maßnahmen werden von den befragten Organisationen zu beiden Befragungszeitpunkten mit dem geringsten Anteil als „sehr wichtig“ eingeschätzt, um die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Obgleich ihre diesbezügliche Bedeutung aus Sicht der Arbeitsagenturen und Jobcenter über die Zeit leicht zugenommen hat, rangieren sie in dieser Hinsicht auch weiterhin deutlich hinter den übrigen vier zu evaluierenden Maßnahmen.

Tab. 3 zeigt die Top-5-Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration der männlichen und weiblichen Geflüchteten für beide Erhebungszeitpunkte getrennt für Arbeitsagenturen und Jobcenter. Die dargestellten Rangfolgen werden gemäß den Anteilen der Organisationen, die einen bestimmten Faktor als einen „sehr stark“ die Arbeitsmarktintegration behindernden Aspekt einschätzen, gebildet.

In der im Frühjahr 2018 durchgeführten ersten Befragungswelle stellen demnach aus Sicht der Jobcenter und Arbeitsagenturen unzureichende deutsche Sprachkenntnisse ein sehr erhebliches Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration dar. Hierbei handelt es sich mit einigem Abstand um denjenigen Faktor, der sowohl bei männlichen als auch weiblichen Geflüchteten die höchsten Anteile der Antworten in der Kategorie „sehr stark“ zu verzeichnen hat. Fehlende berufliche Qualifikationen

und mangelnde Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt und über das deutsche Ausbildungssystem sind weitere Faktoren, die sowohl für männliche und weibliche Geflüchtete als auch in den Jobcentern und Arbeitsagenturen mit hohen prozentualen Anteilen als „sehr stark“ die Arbeitsmarktintegration behindernd eingeschätzt werden. In die Liste der Top-5-Hemmnisse schafft es bei männlichen Geflüchteten nach Einschätzung der Arbeitsagenturen außerdem ein unsicherer Aufenthaltsstatus.³⁴ Darüber hinaus erscheint bemerkenswert, dass es einige Faktoren gibt, die nach Einschätzung der befragten Organisationen die Arbeitsmarktintegration von weiblichen Geflüchteten stärker hemmen als diejenige von männlichen Geflüchteten. So werden insbesondere kulturelle Prägungen und Differenzen als ein die Arbeitsmarktintegration von weiblichen Geflüchteten „sehr stark“ behindernder Faktor eingestuft.

Abb. 7 **Einschätzungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen zur Bedeutung der zu evaluierenden Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig“)**



Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1 und 2, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Fragestellung: „Wie wichtig sind für ihre Arbeitsagentur / ihr Jobcenter die folgenden Gruppen von Fördermaßnahmen nach SGB II und SGB III, wenn es darum geht, die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu erreichen?“ Den Organisationen stand zur Beantwortung dieser Frage eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „völlig unwichtig“, „eher unwichtig“, „eher wichtig“ und „sehr wichtig“ zur Verfügung. Hier werden die jeweiligen Anteile der Ausprägung „sehr wichtig“ ausgewiesen.

In der zweiten Befragungswelle, die im Frühjahr 2020 durchgeführt wurde, werden weiterhin unzureichende deutsche Sprachkenntnisse einheitlich als wichtigster die Arbeitsmarktintegration sowohl männlicher als auch weiblicher Geflüchteter behindernder Faktor eingestuft. Im Vergleich zur früheren Befragung ist auffällig, dass aus Sicht der Arbeitsagenturen eine eingeschränkte regionale Mobilität der männlichen Geflüchteten in der Rangfolge der Hemmnisse der Arbeitsmarktintegration

³⁴ Es wurden nur Arbeitsagenturen gebeten, diesen Faktor zu bewerten, da im Rechtskreis SGB II (d.h. in Zuständigkeitsbereich der Jobcenter) der Aufenthaltsstatus der Geflüchteten mehrheitlich geklärt ist.

an Bedeutung zugenommen hat. Dies gilt auch, und ebenfalls nach Einschätzung der Jobcenter, für fehlende Kenntnisse des lateinischen Alphabets und fehlende Basisqualifikationen. Auch in der zweiten Welle gibt es einige Faktoren, die nach Einschätzung der befragten Organisationen die Arbeitsmarktintegration von weiblichen Geflüchteten stärker hemmen als diejenige von männlichen Geflüchteten. Dies trifft erneut in besonderem Maße auf kulturelle Prägungen und Differenzen zu, außerdem jedoch auch auf fehlende Kinderbetreuung als ein die Arbeitsmarktintegration weiblicher Geflüchteter behindernder Faktor. Nach Einschätzung der Arbeitsagenturen ist es zudem recht bedeutsam, dass sich Ehemänner der Integration in den Weg stellen.

Tab. 3 Top-5-Hemmnisse der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten in eigener Zuständigkeit (Prozentanteile in der Antwortkategorie „sehr stark“)

a) männliche Geflüchtete

| Arbeitsagenturen (Welle 1) | | | Jobcenter (Welle 1) | | |
|----------------------------|--|-----|---------------------|--|-----|
| 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 81% | 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 74% |
| 2 | Kenntnisse über das deutsche Ausbildungssystem | 48% | 2 | Kenntnisse über das deutsche Ausbildungssystem | 50% |
| 3 | Unsicherer Aufenthaltsstatus | 40% | 3 | Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt | 44% |
| 4 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 39% | 4 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 42% |
| 5 | Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt | 33% | 5 | Kenntnisse des lateinischen Alphabets | 33% |
| Arbeitsagenturen (Welle 2) | | | Jobcenter (Welle 2) | | |
| 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 61% | 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 42% |
| 2 | Eingeschränkte regionale Mobilität | 35% | 2 | Kenntnisse des lateinischen Alphabets | 26% |
| 3 | Kenntnisse des lateinischen Alphabets | 29% | 3 | Fehlende Basisqualifikationen | 23% |
| 4 | Fehlende Basisqualifikationen | 18% | 4 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 22% |
| 5 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 14% | 5 | Kenntnisse über das deutsche Ausbildungssystem | 18% |

b) weibliche Geflüchtete

| Arbeitsagenturen (Welle 1) | | | Jobcenter (Welle 1) | | |
|----------------------------|--|-----|---------------------|--|-----|
| 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 84% | 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 78% |
| 2 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 48% | 2 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 61% |
| 3 | Kulturelle Prägungen und Differenzen | 48% | 3 | Kulturelle Prägungen und Differenzen | 54% |
| 4 | Kenntnisse über das deutsche Ausbildungssystem | 45% | 4 | Kenntnisse über das deutsche Ausbildungssystem | 53% |
| 5 | Kenntnisse des lateinischen Alphabets | 43% | 5 | Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt | 51% |
| Arbeitsagenturen (Welle 2) | | | Jobcenter (Welle 2) | | |
| 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 50% | 1 | Deutsche Sprachkenntnisse | 59% |
| 2 | Kulturelle Prägungen und Differenzen | 46% | 2 | Kulturelle Prägungen und Differenzen | 50% |
| 3 | Ehemänner stehen Integration im Weg | 41% | 3 | Fehlende Kinderbetreuung | 50% |
| 4 | Fehlende Kinderbetreuung | 37% | 4 | Kenntnisse des lateinischen Alphabets | 42% |
| 5 | Fehlende Basisqualifikationen | 35% | 5 | Fehlende berufliche Qualifikationen | 39% |

Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1 und 2, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Fragestellung: „Ihrer Einschätzung nach, wie stark behindern aktuell die folgenden Faktoren die Arbeitsmarktintegration der männlichen bzw. weiblichen Geflüchteten, für die ihre Organisation zuständig ist?“ Den Organisationen stand zur Beantwortung dieser Frage eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „sehr wenig“, „eher wenig“, „eher stark“ und „sehr stark“ zur Verfügung. Hier werden die jeweiligen Anteile der Ausprägung „sehr stark“ ausgewiesen.

Tab. 4 fokussiert erneut auf die fünf zu evaluierenden Maßnahmen und zeigt die Einschätzungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen, wie hilfreich diese für die Arbeitsmarktintegration der männlichen und weiblichen Geflüchteten aus ihrer Sicht sind, und wie sich diese Einschätzungen über die zwei Messzeitpunkte der Organisationsbefragung hinweg verändert haben. Die zugrundeliegende Fragestellung nimmt damit stärker die Effektivität der Maßnahmen in den Blick als diejenige, auf der Abb. 7 basiert. Dennoch sind die Ergebnisse grundsätzlich sehr ähnlich und die Rangfolge der fünf zu evaluierenden Maßnahmen entspricht auch im Hinblick darauf, wie hilfreich diese für die Integration der männlichen und weiblichen Geflüchteten in den Arbeitsmarkt sind, der zuvor beschrieben.

Auffällig sind zudem die folgenden Aspekte in Tab. 4: Erstens werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen von den befragten Organisationen im Frühjahr 2020 im Hinblick darauf, wie hilfreich diese für die Arbeitsmarktintegration der männlichen Geflüchteten sind, noch deutlich schlechter eingeschätzt als im Frühjahr 2018. Ihre Bewertung war jedoch schon in der ersten Welle die schlechteste im Vergleich zu den übrigen vier zu evaluierenden Maßnahmen. Zweitens ist dieser Rückgang der Einschätzung der Organisationen, wie hilfreich Beschäftigung schaffende Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration sind, bei weiblichen Geflüchteten nicht zu beobachten. Im Hinblick auf die Gruppe der weiblichen Geflüchteten werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen über beide Messzeitpunkte hinweg stabil, aber vergleichsweise gering bewertet; der Abstand zur durchschnittlichen Bewertung der übrigen vier zu evaluierenden Maßnahmen ist jedoch weniger stark ausgeprägt als bei männlichen Geflüchteten. Drittens werden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration sowohl männlicher als auch weiblicher Geflüchteter von den Organisationen durchgängig als am hilfreichsten eingeschätzt. Jedoch ist der Abstand ihrer durchschnittlichen Bewertung zu den übrigen vier zu evaluierenden Maßnahmen bei männlichen Geflüchteten deutlicher ausgeprägter als bei weiblichen Geflüchteten.

Tab. 4 **Einschätzungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen, wie hilfreich die zu evaluierenden Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration der männlichen und weiblichen Geflüchteten sind (Durchschnittswerte auf einer 4er-Skala)**

| | Männliche Geflüchtete | | | | Weibliche Geflüchtete | | | |
|---|-----------------------|-----|---------|-----|-----------------------|-----|---------|-----|
| | Welle 1 | | Welle 2 | | Welle 1 | | Welle 2 | |
| | AA | JC | AA | JC | AA | JC | AA | JC |
| Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,6 | 3,2 | 3,0 | 2,8 | 3,0 |
| Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und -ausbildung | 3,0 | 2,7 | 3,0 | 2,7 | 2,9 | 2,4 | 2,8 | 2,5 |
| Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung | 2,9 | 2,7 | 3,1 | 3,0 | 2,7 | 2,3 | 2,7 | 2,5 |
| Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,3 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 |
| Beschäftigung schaffende Maßnahmen | 2,2 | 2,0 | 1,1 | 1,1 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,4 |

Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1 und 2, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Fragestellung: „Geflüchtete bringen unterschiedliche Voraussetzungen für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt mit. Wie hilfreich sind, Ihrer Einschätzung nach, die verschiedenen Arten von Fördermaßnahmen nach SGB II und SGB III, wenn es darum geht, die folgenden Gruppen von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu integrieren?“ Den Organisationen stand zur Beantwortung dieser Frage eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „wenig hilfreich“ (1), „etwas hilfreich“ (2), „hilfreich“ (3) und „sehr hilfreich“ (4) zur Verfügung. Hier werden die jeweiligen Durchschnittswerte ausgewiesen.

Die Organisationsbefragungen wurden auch durchgeführt, um darin erhobene Merkmale möglicherweise für sogenannte Instrumentvariablen-Ansätze (IV-Ansätze) zur Schätzung unverzerrter Teilnahmeeffekte zu nutzen. Die Frage, ob sich diese oder weitere Kandidatenvariablen (auch aus anderen Datenquellen) für IV-Ansätze eignen, wurde im Rahmen der Wirkungsanalysen geprüft (siehe Kapitel 5). Bei den meisten Maßnahmentypen erweist sich – wie in ähnlichen Untersuchungen – die regionale Maßnahmenintensität als geeignetes Instrument. Weitere aus den Organisationsbefragungen generierte Kandidatenvariablen erfüllen das Kriterium der Relevanz dagegen nicht.

Schließlich werden die Daten der Organisationsbefragung im Rahmen der Wirkungsanalysen in Kapitel 5 für Heterogenitätsanalysen verwendet. In diesem Zusammenhang werden die in Tab. 5 dargestellten Variablen betrachtet, welche verschiedene Rahmenbedingungen in den Organisationen gut erfassen und eine ausreichende Streuung über die betrachteten Organisationen hinweg aufweisen. Dabei wird die Hypothese getestet, inwieweit die auf diese Weise approximierten

Rahmenbedingungen die Integration der Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung und insbesondere die diesbezügliche Wirksamkeit der zu evaluierenden Maßnahmen möglicherweise beeinflussen.

Tab. 5 Variablen zu den Rahmenbedingungen in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, die im Rahmen von Heterogenitätsanalysen zur Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen betrachtet werden

| Variable | Ausprägungen | JC | AA |
|---|---------------------------------|-----|-----|
| Betreuungsrelation bei der Arbeit mit Geflüchteten | eher gut / sehr gut | 67% | 81% |
| Integrationsanlaufstelle | vorhanden | 39% | 45% |
| Spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete | vorhanden | 44% | 64% |
| Häufigkeit des persönlichen Gesprächs bei marktfernen Geflüchteten | mind. alle 1 bis 2 Monate | 36% | 50% |
| Aspekt bei der Entscheidung über eine Teilnahme von Geflüchteten an Fördermaßnahmen: vorhandene finanzielle Mittel | (sehr) starke Berücksichtigung | 54% | 25% |
| Aspekt bei der Entscheidung über eine Teilnahme von Geflüchteten an Fördermaßnahmen: Bedarf, Frauen besonders zu fördern | (sehr) starke Berücksichtigung | 54% | 51% |
| Probleme bei Versorgung mit Maßnahmen: Maßnahmen für Geflüchtete kommen nicht zustande, weil es zu wenig passende Teilnehmerinnen und Teilnehmer gibt, oder müssen mit weniger geeigneten Personen aufgefüllt werden. | (sehr) stark damit konfrontiert | 50% | 64% |
| Probleme bei Versorgung mit Maßnahmen: Die Orte, an denen die Maßnahmen stattfinden, sind für die Geflüchteten schwer erreichbar. | (sehr) stark damit konfrontiert | 33% | 49% |
| Probleme bei Versorgung mit Maßnahmen: Die Geflüchteten sind nicht ausreichend bereit, an Maßnahmen mitzuwirken. | (sehr) stark damit konfrontiert | 38% | 32% |

Quelle: Im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ durchgeführte Organisationsbefragungen zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration, Welle 1, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: JC: Jobcenter, AA: Arbeitsagentur. Fragestellungen: „Wie gut ist Ihrer Einschätzung nach die Betreuungsrelation bei der Arbeit mit Geflüchteten, die Sie aktuell in Ihrem Jobcenter / Ihrer Arbeitsagentur erreichen, gemessen an den Integrationsaufgaben?“, „Gibt es in Ihrem Zuständigkeitsbereich eine spezielle zentrale Anlaufstelle für den Zweck der Integration von Geflüchteten, also eine Integrationsanlaufstelle, oder mehrere arbeitsteilige Integrationsanlaufstellen?“, „Welche der folgenden Elemente für eine spezifische Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Personen im Kontext von Fluchtmigration existieren in Ihrem Jobcenter / Ihrer Arbeitsagentur? Gibt es bei Ihnen eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete?“, „Wie häufig sehen Ihre Vermittlungsfachkräfte – alles in allem – die Geflüchteten zu persönlichen Gesprächen im Durchschnitt?“, „Wie stark werden in Ihrem Jobcenter / Ihrer Arbeitsagentur bei der Entscheidung über eine Teilnahme von Geflüchteten an Fördermaßnahmen die folgenden Aspekte berücksichtigt?“, sowie „Wie sehr ist Ihr Jobcenter / Ihre Arbeitsagentur mit den folgenden Problemen konfrontiert, wenn es darum geht, Geflüchtete mit geeigneten Fördermaßnahmen zu versorgen?“

4. Datengrundlagen der Evaluation

Für die Zwecke der Evaluation wurde eine umfangreiche projektspezifische Datenbasis aufgebaut, um über ein Monitoring des Maßnahmeneinsatzes und die Beschreibung erwerbsbiografischer Verläufe von Personen im Kontext von Fluchtmigration zu differenzierten Aussagen bezüglich der Effekte arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen auf die Zielgrößen soziale Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt zu kommen. Den Kern bildet hier eine umfangreiche projektspezifische Untersuchungsstichprobe, die für die Zwecke der quantitativen Wirkungsdiagnostik ausschließlich aus Sozialdaten zur Maßnahmen- und Erwerbsbiografie gebildet wurde. Als Basis für den Zugang zur Untersuchungsstichprobe für die Zwecke der Wirkungsforschung im Rahmen der Evaluation diente ein Antrag auf Übermittlung von Sozialdaten für ein Forschungsvorhaben von erheblichem öffentlichem Interesse gemäß § 75 SGB X, der am 26. April 2018 vom BMAS genehmigt wurde. Kapitel A1.1 (im Anhang) charakterisiert die finale Version der Untersuchungsstichprobe näher.

Zu beachten ist, dass die administrativen Prozessdaten für den Rechtskreis des SGB II grundsätzlich auch die Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) beinhalten. Lediglich zwei Variablen, die im Kontext der Evaluation von Interesse sind, werden von den zkT nicht gemeldet: Dies betrifft erstens das Einreisedatum der Geflüchteten nach Deutschland sowie zweitens etwaige Maßnahmenabbrüche.³⁵ Diese fehlenden Angaben schränken das Analysepotenzial jedoch nur geringfügig ein. Die auf den Prozessdaten basierenden Untersuchungen umfassen somit jeweils das gesamte System der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Allerdings lassen sich auf die Quantifizierung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen angelegte statistische Untersuchungen im vorliegenden Kontext aus einer Reihe von Gründen nicht ausschließlich auf administrative Prozessdaten Geflüchteter stützen. Erstens enthalten diese Daten, da sich die Zielgruppe der Personen mit Fluchthintergrund erst seit kurzem in Deutschland befindet und größtenteils relativ jung ist, nur wenige maßgebliche personenbezogene Merkmale, insbesondere mit Bezug auf den (erwerbs-)biografischen Hintergrund, die sowohl auf die Wahrscheinlichkeit eines Maßnahmenzugangs als auch auf die individuellen Integrationsfortschritte wirken können. Zweitens sind Informationen über die soziale Teilhabe, wie etwa die Kontakthäufigkeit zur einheimischen Bevölkerung, nicht in administrativen Daten enthalten. Diese Variablen sind auch zur Operationalisierung wichtiger Zielgrößen der Evaluation erforderlich. Drittens sind die vielfältigen Hilfen zur Integration, welche außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des BMAS fallen (z.B. Sprachkurse) in den Daten der BA nicht vollständig erfasst. Und schließlich fehlen viertens Informationen zur Charakterisierung des organisatorischen Rahmens und der Handlungsstrategien der Institutionen, welche arbeitslose und arbeitssuchende Geflüchtete in den Rechtskreisen SGB II und SGB III betreuen. Auf diese treffen die Personen mit Fluchthintergrund in der Praxis vor Ort, und sie dürften für Art und Umfang der eingesetzten Maßnahmen und der Integrationschancen Geflüchteter maßgeblich sein.

Um die skizzierten Lücken in den prozessgenerierten Daten der BA zu schließen, wurden im Verlauf der Evaluation zwei Erhebungen mit Panelcharakter durchgeführt, in denen jeweils dieselben Untersuchungseinheiten zu zwei Messzeitpunkten befragt werden sollten:

³⁵ Darüber hinaus sind in den Daten der Verbleibsnachweise, die ab Januar 2020 für die Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration verwendet werden, keine Informationen zur Maßnahmenteilnahme von Personen enthalten, die von zkT betreut werden. Angaben zu den wesentlichen Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration, also Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, sind jedoch auch für zkT vollständig enthalten, sodass sich dadurch keine Einschränkungen darauf basierender Analysen ergeben.

- eine Wiederholungsbefragung von Verantwortlichen auf der obersten Leitungs- oder Geschäftsführungsebene der Arbeitsagenturen und Jobcenter, die Informationen über die Organisation in ihrem Zuständigkeitsbereich erfasst – im Folgenden bezeichnet als „Organisationsbefragungen“ (genauer beschrieben in Kapitel 3.3);
- eine Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten unter dem Studientitel „Geflüchtete in Deutschland“ (GiD-Studie) – im Folgenden bezeichnet als „Längsschnitt-Befragung“.

Die Bruttostichprobe für die erste Welle der Längsschnitt-Befragung wurde aus der Untersuchungstichprobe gebildet. So ist es möglich, für die Personen, die einer Zusammenführung ihrer Daten zugestimmt haben, die Prozess- und die Befragungsdaten miteinander zu verknüpfen.

Die Längsschnitt-Befragung lehnt sich vom Fragenprogramm her zum Teil an die seit dem Jahr 2016 laufende „IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten“ an (Brücker et al. 2016). Sie ist aber im Gegensatz zu dieser nicht als Haushaltsbefragung, sondern als Individualbefragung mit computer-unterstützten persönlichen Interviews (CAPI-Befragung) konzipiert. Zudem basiert sie auf einer Bruttostichprobe aus einer Bevölkerungsgrundgesamtheit von volljährigen, seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereisten Personen im Kontext von Fluchtmigration, die zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 eine der fünf im Rahmen der Evaluation zu bewertenden Typen arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen begonnen haben oder damit hätten beginnen können. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung liefert dagegen ein repräsentatives Abbild der Grundgesamtheit der Schutzsuchenden (unabhängig vom Aufenthaltsstatus), die im Verlauf der Jahre von 2013 bis 2016 nach Deutschland gekommen sind.

Das Design der Längsschnitt-Befragung wurde zudem durch einen hohen Anteil arabisch-sprechender Interviewerinnen und Interviewer, durch den Einsatz eines bilingualen Fragebogens, der auf deutsch-arabisch, deutsch-englisch und deutsch-farsi vorliegt, durch mehrsprachige Begleitunterlagen sowie durch weitere Maßnahmen wie etwa einer mehrsprachigen Kontakt-Hotline (in den Sprachen Englisch, Arabisch und Farsi) speziell auf die zu befragende Zielgruppe abgestimmt.

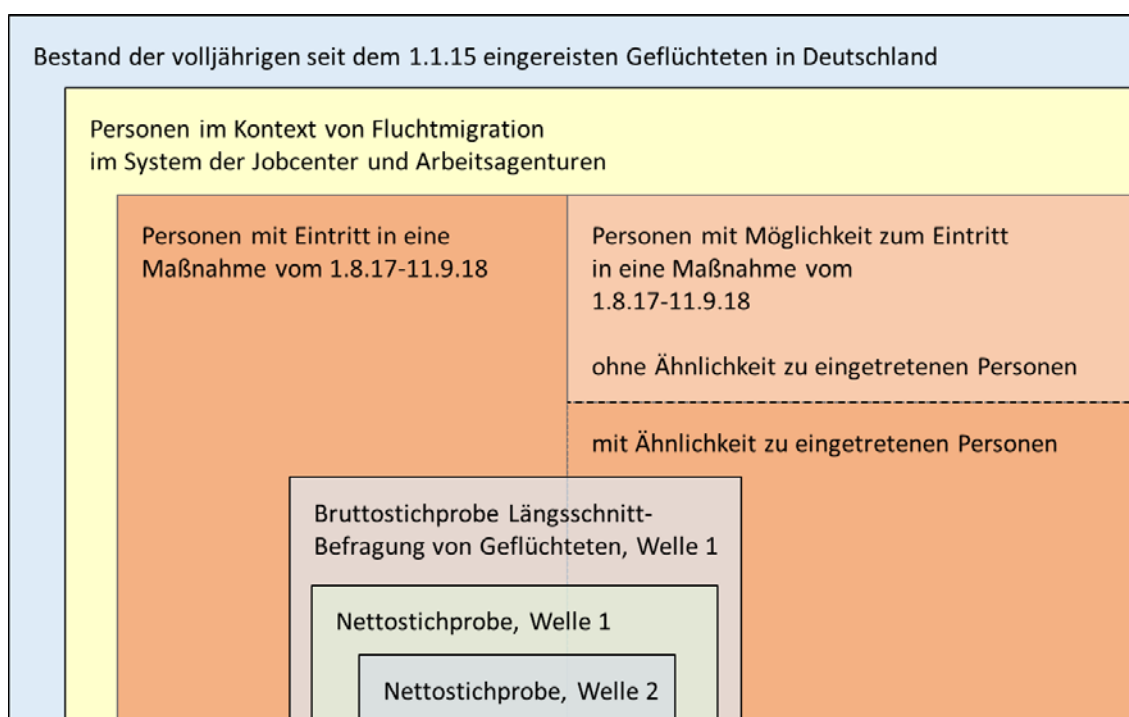
Die erste Welle der Längsschnitt-Befragung erfasste zahlreiche Hintergrundmerkmale der Geflüchteten, zur Operationalisierung der Zielgrößen sozialer Teilhabe erhobene Items, biografische Verläufe in einem Kalendarium³⁶ sowie ein breites Spektrum daran potenziell anknüpfender Förder-, Orientierungs- und Integrationsangebote (wie etwa berufsvorbereitende oder berufsorientierende Hilfen, ausbildungsvorbereitende oder -begleitende Angebote, Sprach- und Integrationskurse) durch verschiedene Träger (öffentliche Stellen, Ehrenamtliche, Bekannte). Die zweite Welle der Längsschnitt-Befragung wurde insgesamt etwas kürzer gehalten und legte den Fokus eher auf potenzielle Veränderungen seit der ersten Welle, führte die biografischen Verläufe im Kalendarium fort und enthielt nach einer pandemiebedingten Unterbrechung im Frühjahr 2020 zusätzliche Fragen zur Kurzarbeit. In Kapitel A1.2 (im Anhang) werden Datenbasis, Durchführung und Feldergebnisse von Welle 1 und 2 der Längsschnitt-Befragung sowie die Entwicklung von darin enthaltenen Zielgrößen dokumentiert.

Abb. 8 veranschaulicht, wie sich die für die Zwecke der Evaluation gebildete Untersuchungstichprobe und die daraus gebildete Bruttostichprobe für die erste Welle der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten zum Bestand der Gesamtbevölkerung von volljährigen Schutzsuchenden, die seit

³⁶ Ein solches Monatskalendarium der Erwerbs- und Bildungshistorie der Geflüchteten seit ihrer Ankunft in Deutschland war in beiden Erhebungswellen der Längsschnitt-Befragung enthalten. Es wird darin erfasst, wann die Befragten gearbeitet, eine Aus- oder Weiterbildung gemacht, eine Schule oder Universität besucht, einen Sprachkurs absolviert oder ein Praktikum durchlaufen haben.

dem 1. Januar 2015 in Deutschland angekommen sind, verhalten. Von dieser Bevölkerung ist zunächst nur die Teilgruppe von Personen relevant, die als Personen im Kontext von Fluchtmigration in den Datensystemen der Arbeitsagenturen und Jobcenter erfasst sind. Das heißt, betrachtet werden nur Drittstaaten-Angehörige, die sich in Deutschland aufgrund einer Aufenthaltsgestattung als Asylbewerber, aufgrund einer „Aufenthaltserlaubnis Flucht“ als anerkannt Schutzberechtigte oder aufgrund einer Duldung als abgelehnte Asylbewerber aufhalten, und außerdem seit Ankunft in Deutschland als rat- oder arbeitsuchend bei den Arbeitsagenturen oder Jobcentern in Erscheinung getreten sind. Von dieser Teilpopulation der seit Anfang 2015 nach Deutschland gekommen Geflüchteten werden wiederum nur diejenigen betrachtet, die zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 in eine der fünf zu evaluierenden Maßnahmen eingetreten sind oder prinzipiell in eine entsprechende Maßnahme hätten eintreten können.

Abb. 8 **Stellung der Untersuchungsstichprobe und der Bruttostichprobe für die erste und zweite Welle der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten im Verhältnis zur Grundgesamtheit der volljährigen Bevölkerung von seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereisten Geflüchteten**



Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Darstellung dient Illustrationszwecken; die Flächen der einzelnen Personengruppen sind also nicht maßstabsgetreu.

Die so abgegrenzte Gruppe von in den BA-Systemen erfassten Personen im Kontext von Fluchtmigration bildete die Untersuchungsgrundgesamtheit dieser Evaluationsstudie. Alle Personen, die im genannten Zeitraum in Maßnahmen zugewandert sind, wurden in die Untersuchungsstichprobe aufgenommen; diese umfasst außerdem noch Personen ohne Maßnahmenzugang, die jedoch anhand von in den BA-Daten beobachtbaren Merkmalen – insbesondere Alter, Geschlecht, Herkunftsland – den Teilnehmenden in der Untersuchungsstichprobe ähneln. Die Bruttostichprobe für die Durchführung der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung der Geflüchteten war ein kleineres, repräsentatives Abbild der so zusammengesetzten Untersuchungsstichprobe.

Da die Untersuchungsstichprobe und die daraus entnommene Bruttostichprobe für die Befragung von Geflüchteten nach spezifischen Kriterien gebildete Auswahlen aus dem Bestand der seit Anfang

2015 in Deutschland angekommenen Geflüchteten darstellen, ist damit zu rechnen, dass sich die soziodemografische Struktur der darin enthaltenen volljährigen Personen systematisch von derjenigen der Gesamtbevölkerung der Geflüchteten unterscheidet. Genaue Strukturinformationen zum Bestand aller Personen, die seit 1. Januar 2015 als Schutzsuchende nach Deutschland eingereist sind und – zu gegebenen Stichtagen – weiterhin hier leben, sind nicht ohne weiteres verfügbar.

Anhand von Informationen zu Merkmalen der Asylersantragstellenden lassen sich jedoch gewisse Strukturaussagen zur Gesamtbevölkerung ableiten, der die im Rahmen der Evaluation fokussierte Untersuchungspopulation entstammt:

- Geschlecht: Unter den volljährigen Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017 waren rund 30 Prozent Frauen und 70 Prozent Männer.
- Altersstruktur: 36 Prozent der volljährigen Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017 waren 18 bis 24 Jahre alt, 22 Prozent 25 bis 29 Jahre, 15 Prozent 30 bis 34 Jahre, 10 Prozent 35 bis 39 Jahre und 17 Prozent 40 Jahre und älter.
- Herkunftsländer: Unter den volljährigen Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017 stammten rund 34 Prozent aus Syrien. Darüberhinausgehende Aussagen zu Herkunftsländern lassen sich nur für die Gesamtzahl der Asylersantragstellenden – also unter Einschluss der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren – treffen. Unter allen Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017 kamen wiederum 34 Prozent aus Syrien, 13 Prozent aus Afghanistan, 11 Prozent aus dem Irak, jeweils drei Prozent aus dem Iran und aus Eritrea, sowie 37 Prozent aus sonstigen Ländern.

Die Datengrundlagen für die Evaluation lassen sich weiter anreichern, indem die für die Durchführung des Forschungsvorhabens zugänglichen Prozessdaten und die im Rahmen des Projekts gewonnenen Befragungsdaten miteinander verknüpft werden. Zum einen lässt sich die Untersuchungsstichprobe über eine Variable zur Kennzeichnung der Jobcenter- und Arbeitsagentur-Region mit den Ergebnissen der Organisationsbefragung verbinden. Zum anderen dürfen – wie schon erwähnt – die Befragungsdaten mit den entsprechenden Prozessdaten der Untersuchungsstichprobe verknüpft werden, falls die befragten Geflüchteten während des Interviews der Längsschnitt-Befragung ihre Zustimmung gegeben haben. Die so entstandenen verknüpften Datensätze werden in Kapitel A1.3 (im Anhang) näher charakterisiert.

Der Verlauf der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt lässt sich im Rahmen der für die Evaluation festgelegten Laufzeit nur über einen recht kurzen Zeitraum beobachten. Auch aus diesem Grund wurden mithilfe der Längsschnitt-Befragung die Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration um Indikatoren der sozialen Teilhabe ergänzt. Dieser Vorgehensweise liegt die Erwartung zugrunde, dass Verbesserungen bei der sozialen Teilhabe zu einem späteren Zeitpunkt, der im Rahmen der Evaluation noch nicht erfasst wird, Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration nach sich ziehen. In Kapitel A1.4 (im Anhang) wird auf Basis von Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten für eine sehr ähnliche Zielgruppe geprüft, welche der in der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfassten Indikatoren sozialer Teilhabe eine derartige prädiktive Qualität bezüglich der späteren individuellen Erwerbsintegration aufweisen.

5. Maßnahmenspezifische Effekte

5.1 Einleitung

5.1.1 Methodische Aspekte

Eine zu lösende methodische Schwierigkeit besteht darin, diejenigen Veränderungen der Integrationsverläufe von Personen mit Fluchthintergrund zu isolieren, die ursächlich auf die Teilnahme an einer der zu bewertenden Maßnahmen zurückgehen. Die eigentlichen Maßnahmenwirkungen müssen also von den Einflüssen anderer Faktoren getrennt werden, die bei den Geflüchteten ebenfalls auf die Zielgrößen der sozialen Teilhabe und Integration in den Arbeitsmarkt einwirken dürften – wie beispielsweise die reine Dauer des Aufenthalts in Deutschlands, individuelle Fähigkeiten und Motivationslagen, oder auch der Kontakt zu anderen Hilfen zur Integration, die nicht in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Jobcenter oder Arbeitsagenturen fallen.

Um Ursache-Wirkungs-Beziehungen belastbar offenzulegen, braucht es im Idealfall wie in einem Laborexperiment kontrollierte Treatment- und Kontrollgruppen: die Angehörigen beider Gruppen sollen sich in nichts unterscheiden, als in der Teilnahme oder Nichtteilnahme an einer Maßnahme. Eine im Kontext der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen häufig gebrauchte Alternative zur Schätzung der Treatment-Wirkungen sind quasi-experimentelle Ansätze. Diese machen sich so gut wie zufällige Unterschiede in den Wahrscheinlichkeiten der Teilnahme an Maßnahmen zwischen ansonsten vergleichbaren Zielpersonen zunutze, die etwa durch Stichtagsregeln, Altersgrenzen, Ausnahmeregeln oder regional unterschiedliche Vorgehensweisen zustande kommen können.

Wie bereits die der Evaluation vorgeschaltete Machbarkeitsstudie herausgestellt hat (Bonin und Rinne 2017), stehen die für die Umsetzung eines quasi-experimentellen Ansatzes konstitutiven „natürlichen Experimente“ im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete im Zuständigkeitsbereich des BMAS jedoch praktisch nicht zur Verfügung. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Personen mit Fluchthintergrund, die in die hier untersuchten Maßnahmen zugehen, in einer a priori nicht klar zu bestimmenden Weise systematisch von anderen Personen mit Fluchthintergrund unterscheiden, die nicht in diese Maßnahmen zugehen.

Falls die Faktoren, die diesen Unterschied ausmachen, zugleich auch systematisch mit den zu untersuchenden Zielgrößen zusammenhängen, führen einfache Vergleiche von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu fehlerhaften Ergebnissen. So kann im Kontext arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einerseits ein „Cream Skimming“ auftreten: Personen mit besonders guten Chancen, die mit einer Maßnahme verbundenen Ziele auch zu erreichen, werden ihr besonders oft zugewiesen. Im Vergleich erreichen Teilnehmende im Durchschnitt dann tatsächlich bessere Zielwerte als Nichtteilnehmende – dies ist jedoch kein Effekt der Maßnahme, sondern der spezifischen Selektivität beim Zugang in die Maßnahme. Andererseits können auch besonders oft solche Personen für eine Maßnahme ausgewählt werden, die besonders schlechte Aussichten haben, ohne die Teilnahme die gesetzten Ziele zu erreichen. In dieser Konstellation einer kompensatorisch gedachten Maßnahmenzuweisung führt der Vergleich der Zielerreichung von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu einer systematischen Unterschätzung des wahren Maßnahmeneffekts.

Um Verzerrungen dieser Art in den Griff zu bekommen, verfolgt die Evaluation primär zwei methodische Grundansätze, die bei allen untersuchten Maßnahmen angewendet werden:

- den Matching-Ansatz – dessen Prinzip ist es, die Werte der Zielgrößen für Paare von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden miteinander zu vergleichen, die zwar nicht identische Merkmale aufzuweisen brauchen, aber vergleichbar große Chancen haben, in die untersuchte Maßnahme zu gelangen. Zur Implementation eines Matching-Verfahrens muss als erster Schritt ein statistisches Modell zur Beschreibung der individuellen Chancen auf eine Maßnahmenteilnahme auf Basis der für die Personen in der Zielgruppe beobachteten Merkmale geschätzt werden. Sofern in diesem vorgeschalteten Selektivitätsmodell kein Merkmal fehlt, das sowohl die Chancen auf die Maßnahmenteilnahme als auch die Zielgröße systematisch beeinflusst, liefert das Matching-Verfahren unverzerrte Schätzungen des durchschnittlichen Treatment-Effekts.
- den Instrumentvariablen-Ansatz – dieser basiert die Schätzung von Treatment-Effekten auf sogenannte „Instrumente“ bzw. Variablen, die zwei Eigenschaften mitbringen: Sie stehen erstens in einem systematischen und substanziellen Zusammenhang mit der Teilnahme-wahrscheinlichkeit an der zu evaluierenden Maßnahme, und sie haben zweitens keinerlei Einfluss auf die betrachtete Zielgröße, nur indirekt über die Maßnahmenteilnahme. Brauchbare Instrumente müssen demnach gewisse statistische Eigenschaften aufweisen, sollten aber auch inhaltlich begründet sein.

Mit den in Kapitel 4 beschriebenen Datensätzen wurde im Verlauf der Evaluation eine Grundlage geschaffen, um entsprechende Prüfungen vorzunehmen. Unter anderem wird die Verknüpfung der Untersuchungsstichprobe mit den Ergebnissen der Organisationsbefragungen für Heterogenitätsanalysen genutzt; sie könnte aber auch helfen, für die Zwecke der Evaluation geeignete Instrumentvariablen zu identifizieren. Hierfür könnten sich etwa Variablen eignen, die eine allgemeine geschäftspolitische Ausrichtung der Jobcenter und Arbeitsagenturen charakterisieren und damit die Chancen einzelner Geflüchteter auf Teilnahme an Maßnahmen unabhängig von der bei ihnen zu erwartenden Maßnahmenwirkung systematisch beeinflussen könnten. Zudem könnte sich die Maßnahmeneintrittsintensität auf Jobcenter- oder Arbeitsagentur-Ebene, basierend auf verfügbaren Informationen der Bundesagentur für Arbeit, möglicherweise als Instrument eignen. Schließlich schafft die Verknüpfung der Untersuchungsstichprobe mit den Ergebnissen der Längsschnitt-Befragung weitere Möglichkeiten, Defizite an beobachteten Merkmalen in den Sozialdaten durch Einbeziehung der umfangreichen erhobenen persönlichen Hintergrundvariablen in die Selektivitätsmodelle auszugleichen.

Die Matching-Ergebnisse basieren auf dem sogenannten Propensity Score Matching. Hierbei wird die Teilnahmewahrscheinlichkeit für die Teilnehmenden und die potenziellen Kontrollpersonen an der jeweils zu evaluierenden Maßnahme in jedem der 14 Monate des Analysezeitraums auf Basis beobachtbarer Charakteristika, wie etwa Geschlecht, Bildung und vorheriger Erwerbshistorie, mittels eines statistischen Modells geschätzt. Anschließend werden pro Monat einer teilnehmenden Person diejenigen Kontrollpersonen zugeordnet, die eine ähnliche Teilnahmewahrscheinlichkeit wie sie selbst aufweisen. Um möglichst viele Beobachtungen zu nutzen und dadurch die statistische Effizienz zu erhöhen, wird im Rahmen dieser Evaluation die Methodik des Radius-Matchings verwendet, bei der einer teilnehmenden Person alle Kontrollpersonen mit einer Teilnahmewahrscheinlichkeit innerhalb eines bestimmten Schwellenwerts, dem sogenannten „Caliper“, zugeordnet werden.³⁷ Zur Ermittlung der Teilnahmeeffekte an einer Maßnahme über den Vergleich der Entwicklung von Zielgrößen zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen wird für letztere somit ein (gewichteter) Durchschnitt vergleichbarer Nichtteilnehmender verwendet – und nicht, wie bei anderen

³⁷ Hierbei wird ein Wert von 0,2 der Standardabweichung der geschätzten Propensity Scores verwendet (Austin 2011).

Implementationen des Matching-Ansatzes, nur eine Kontrollperson mit der ähnlichsten Teilnahmewahrscheinlichkeit herangezogen (vgl. auch Caliendo und Kopeinig 2008; Kasrin et al. 2021).

Es ist zu beachten, dass die Matching-Resultate und die Ergebnisse der Instrumentvariablen-Schätzungen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Während beim Matching-Ansatz auf Basis der „Selection on Observables“-Annahme der durchschnittliche Teilnahmeeffekt aller Teilnehmenden („Average Treatment Effect on the Treated“ oder auch ATT) geschätzt wird, handelt es sich beim Instrumentvariablen-Ansatz um den durchschnittlichen Teilnahmeeffekt für die spezielle Gruppe der sogenannten „Complier“, der auch als LATE („Local Average Treatment Effect“) bezeichnet wird. Am Beispiel des Instruments der Maßnahmenintensität auf Jobcenter- oder Arbeitsagentur-Ebene kann dies verdeutlicht werden: Hier sind Complier diejenigen Personen, die an einer Maßnahme (so gut wie zufällig) teilnehmen, weil sie (so gut wie zufällig) von einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter betreut werden, die bzw. das (so gut wie zufällig) eine besonders hohe Intensität bei dieser Maßnahme aufweist, also eine nicht mit regionalen Kontextvariablen zu erklärende Präferenz für den Einsatz der betrachteten Maßnahmen hat. Complier finden sich unter Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden. Bei der Instrumentvariablen-Schätzung werden die Personen neben den Compliern implizit noch in zwei weitere Gruppen aufgeteilt: Die „Always-Taker“ nehmen an der betrachteten Maßnahme unabhängig davon teil, wie hoch die Maßnahmenintensität in der entsprechenden Arbeitsagentur oder dem Jobcenter ist. Die „Never-Taker“ dagegen nehmen unabhängig von der Maßnahmenintensität nicht an der betrachteten Maßnahme teil.

5.1.2 Strukturen der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen und regionale Maßnahmenintensität

Die Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen unterscheiden sich zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts im Hinblick auf soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale teilweise recht deutlich voneinander (Tab. 6). Dies ist auf institutionelle Unterschiede zwischen den Maßnahmen, unterschiedliche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele, die beim Einsatz der jeweiligen Maßnahmen im Fokus stehen, und somit letztlich auf unterschiedliche Zielgruppen zurückzuführen.

Bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist zwischen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu unterscheiden. MAG werden bei geflüchteten Frauen deutlich seltener eingesetzt als MAT. MAG-Teilnehmende sind im Vergleich besser ausgebildet, jünger, häufiger ledig und kinderlos. Sie zeichnen sich zudem durch eine längere Aufenthaltsdauer aus, waren vor dem Maßnahmeneintritt schon häufiger in Deutschland beschäftigt, und haben häufiger bereits an mindestens einer Aktivierungsmaßnahme oder einer anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen. Insgesamt gesehen erreichen MAG demnach erwartungsgemäß eine arbeitsmarktnähere Zielgruppe als MAT. MAT-Teilnehmende sind in Bezug auf ihre Charakteristika der Gesamtheit der Untersuchungsstichprobe ähnlicher als MAG-Teilnehmende. MAT-Teilnehmende sind sogar noch etwas häufiger weiblich und haben keine abgeschlossene Schul- oder berufliche Ausbildung.

Bei den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung unterscheidet sich insbesondere die Alters- und Qualifikationsstruktur der Teilnehmenden deutlich von den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und auch von der gesamten Untersuchungsstichprobe. Sowohl bei EQ als auch bei den abH sind die Teilnehmenden überwiegend jung – jeweils mehr als zwei Drittel der Teilnehmenden sind jünger als 25 Jahre. Erwartungsgemäß wurde nur in einer kleinen Minderheit der Fälle bereits eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben. Außerdem sind die Anteile der

weiblichen Teilnehmenden mit 7 Prozent (EQ) und 6 Prozent (abH) auffällig gering. Teilnehmende an abH und EQ sind nur selten verheiratet oder in einer Lebenspartnerschaft sowie überwiegend kinderlos. Obgleich sie vergleichsweise früh nach Deutschland eingereist sind, liegt ihr Erstkontakt mit der BA noch nicht so lange zurück wie dies im Durchschnitt bei den Teilnehmenden an den übrigen Maßnahmen der Fall ist. Teilnehmende an abH und EQ besitzen darüber hinaus im Vergleich zu den Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen relativ häufig eine Aufenthaltsgestattung. Daher werden 41 Prozent (EQ) bzw. 50 Prozent (abH) im Rechtskreis SGB III betreut.

Teilnehmende an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FbW) sind im Vergleich zu Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen und der gesamten Untersuchungstichprobe bereits relativ alt (nur 17 Prozent sind jünger als 25 Jahre), vergleichsweise häufig verheiratet oder in einer Lebenspartnerschaft, und sie verfügen recht oft über einen schulischen und/oder beruflichen Abschluss. So haben lediglich 29 Prozent der FbW-Teilnehmenden keinen Schulabschluss und 68 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies sind jeweils die geringsten Anteile der Teilnehmenden an den hier untersuchten Maßnahmen. Der Frauenanteil der FbW-Teilnehmenden ist mit 10 Prozent recht gering. Vier von fünf Teilnehmende an FbW-Maßnahmen werden im Rechtskreis SGB II betreut. Immerhin 62 Prozent von ihnen haben zuvor an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen, und sie weisen die im Vergleich zu den Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen längste vorherige Beschäftigungsdauer seit ihrem Erstkontakt mit der BA auf.

Der Frauenanteil bei den Teilnehmenden an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – hier wird die Förderung durch EGZ betrachtet – weist mit lediglich 4 Prozent den geringsten Wert von allen untersuchten Maßnahmen auf, auch im Vergleich zum gesamten Frauenanteil in der Untersuchungstichprobe von 17 Prozent. Die EGZ-Geförderten sind vergleichsweise alt und eher besser qualifiziert. Bei ihnen ist die durchschnittliche Dauer seit dem Erstkontakt mit der BA vergleichbar mit derjenigen von FbW-Teilnehmenden und länger als bei den übrigen betrachteten Gruppen von Teilnehmenden. Sehr bemerkenswert erscheint außerdem, dass ein auffällig hoher Anteil der EGZ-Teilnehmenden zuvor bereits an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen hat (76 Prozent).

Bei den sämtlich im Rechtskreis SGB II betreuten Teilnehmenden an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – hier werden Arbeitsgelegenheiten (AGH) betrachtet – erscheinen die Hürden für eine Integration in Beschäftigung besonders hoch. Sie sind vergleichsweise alt – jeder fünfte gehört zur Altersgruppe über 45 Jahren – und niedrig qualifiziert. 54 Prozent der AGH-Teilnehmenden haben keinen Schulabschluss, 87 Prozent sind ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Mit 21 Prozent ist bei den AGH-Teilnehmenden der höchste Frauenanteil sowohl der untersuchten Maßnahmen als auch im Vergleich mit der gesamten Untersuchungstichprobe zu verzeichnen.

Der Vergleich der soziodemografischen und erwerbsbiografischen Merkmalen der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen in Tab. 6 bestätigt somit die Erkenntnisse aus der Implementationsanalyse (siehe Kapitel 3.2), und er spiegelt zudem die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Maßnahmen wider (siehe Kapitel 2.1). Darüber hinaus werden bei einem Vergleich mit den jeweiligen Gruppen der Nichtteilnehmenden ebenfalls bedeutende Unterschiede in beobachteten Charakteristika deutlich, die auf spezifische Selektivitäten im Zugang hinweisen. Daher werden die beiden in Abschnitt 5.1.1 beschriebenen methodischen Ansätze (Matching- und IV-Ansatz) eingesetzt, um möglichst unverzerrte Effekte der Maßnahmenteilnahme zu ermitteln.

Tab. 6 **Soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale der Teilnehmenden und der gesamten Untersuchungstichprobe im Vergleich (in Prozent)**

| | MAG | MAT | EQ | abH | FbW | EGZ | AGH | Ge- samt |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------|
| Geschlecht | | | | | | | | |
| Weiblich | 11 | 19 | 7 | 6 | 10 | 4 | 21 | 17 |
| Altersgruppe | | | | | | | | |
| Jünger als 25 Jahre | 31 | 33 | 68 | 67 | 17 | 25 | 26 | 34 |
| 25-34 Jahre | 46 | 37 | 31 | 29 | 49 | 48 | 31 | 38 |
| 35-44 Jahre | 17 | 19 | 1 | 4 | 24 | 21 | 23 | 18 |
| 45 Jahre und älter | 6 | 11 | 0 | 0 | 9 | 6 | 20 | 9 |
| Höchster Schulabschluss | | | | | | | | |
| Ohne Schulabschluss | 36 | 43 | 38 | 33 | 29 | 40 | 54 | 40 |
| Haupt-/Volksschulabschluss | 15 | 12 | 30 | 35 | 11 | 15 | 9 | 14 |
| Mittlere Reife | 8 | 6 | 9 | 11 | 7 | 7 | 4 | 6 |
| Fachhochschulreife oder Abitur | 36 | 29 | 23 | 22 | 46 | 32 | 21 | 27 |
| Höchster beruflicher Abschluss | | | | | | | | |
| Ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 78 | 82 | 92 | 90 | 68 | 76 | 87 | 79 |
| Mit Berufsausbildung | 7 | 6 | 4 | 5 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Mit Studienabschluss | 14 | 11 | 4 | 5 | 23 | 13 | 7 | 10 |
| Davon: Beruflicher Abschluss in Deutschland anerkannt | | | | | | | | |
| Ja | 86 | 81 | 95 | 95 | 87 | 89 | 68 | 85 |
| Familienstand | | | | | | | | |
| Ledig | 60 | 54 | 86 | 85 | 52 | 57 | 45 | 52 |
| Verheiratet oder in Lebenspartnerschaft | 36 | 40 | 14 | 15 | 42 | 40 | 52 | 40 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | | | |
| Keine | 77 | 73 | 93 | 93 | 73 | 77 | 65 | 71 |
| 1-2 | 15 | 17 | 6 | 6 | 17 | 15 | 21 | 16 |
| 3 und mehr | 7 | 9 | 1 | 2 | 9 | 8 | 13 | 9 |
| Einreisedatum | | | | | | | | |
| 2015 | 76 | 64 | 77 | 83 | 76 | 76 | 60 | 65 |
| 2016 | 14 | 16 | 16 | 10 | 13 | 13 | 13 | 16 |
| 2017-2018 | 2 | 6 | 7 | 7 | 2 | 1 | 4 | 6 |
| Aufenthaltsstatus | | | | | | | | |
| Aufenthaltserlaubnis | 76 | 78 | 60 | 54 | 83 | 83 | 96 | 78 |
| Aufenthalts gestattung | 20 | 17 | 35 | 36 | 16 | 15 | 2 | 17 |
| Duldung | 2 | 2 | 3 | 8 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Erwerbshistorie | | | | | | | | |
| Dauer seit Erstkontakt mit BA (Median in Tagen) | 614 | 565 | 547 | 516 | 657 | 648 | 608 | 577 |
| Jemals beschäftigt seit Erstkontakt mit BA | 28 | 21 | 9 | 16 | 32 | 36 | 16 | 31 |
| Dauer Beschäftigung seit Erstkontakt mit BA (Median in Tagen) | 120 | 114 | 80 | 120 | 147 | 122 | 85 | 160 |
| Jemals arbeitslos seit Erstkontakt mit BA | 99 | 98 | 75 | 69 | 99 | 99 | 99 | 94 |
| Dauer Arbeitslosigkeit seit Erstkontakt mit BA (Median in Tagen) | 549 | 518 | 471 | 449 | 581 | 582 | 575 | 505 |
| Maßnahmenhistorie | | | | | | | | |
| Frühere Teilnahme an mindestens einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | 56 | 45 | 53 | 46 | 62 | 76 | 49 | 41 |
| Frühere Teilnahme an mindestens einer anderen Maßnahme* | 9 | 6 | 4 | 4 | 6 | 8 | 2 | 10 |
| Rechtskreis | | | | | | | | |
| SGB II | 80 | 84 | 56 | 49 | 80 | 84 | 100 | 84 |
| SGB III | 20 | 16 | 41 | 50 | 19 | 16 | 0 | 14 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe.

Anmerkungen: Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des jeweiligen Maßnahmeneintritts dargestellt. Für die gesamte Untersuchungstichprobe (letzte Spalte „Gesamt“: Teilnehmende und Nichtteilnehmende) wird der Stand zur Mitte des Evaluationszeitraums (März 2018) dargestellt oder falls die Person zu diesem Zeitpunkt nicht beobachtet wird, der Stand zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach März 2018 oder vorher. Der Anteil der Teilnehmenden mit einem in Deutschland anerkannten Berufsabschluss bezieht sich nur auf diejenigen Geflüchteten, die überhaupt einen Berufsabschluss haben.

* Andere Maßnahmen schließen Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, zur beruflichen Weiterbildung, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Beschäftigung schaffende Maßnahmen ein, schließt jedoch die Teilnahme an einer Maßnahme desselben Typs aus.

Abb. 60 bis Abb. 64 (siehe Kapitel A2 im Anhang) veranschaulichen, dass die arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen auf der Jobcenter-Ebene unterschiedlich intensiv eingesetzt werden. In den Karten zeigt eine dunklere Farbgebung an, dass eine bestimmte Maßnahme – bezogen auf den Bestand der arbeitssuchenden Geflüchteten in der jeweiligen Region – anteilmäßig stärker genutzt wird. Erkennbar ist, dass die Intensität der Maßnahmeneintritte regional recht breit streut. Hierbei ist zu beachten, dass die untersuchten Maßnahmen grundsätzlich mit unterschiedlich starker Intensität zum Einsatz kommen. So werden, wie in Abschnitt 2.2.3 beschrieben, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung am häufigsten eingesetzt.³⁸

Darüber hinaus zeigen sich in Abb. 60 bis Abb. 64 überwiegend keine sehr klaren oder eindeutigen regionalen Muster in der regionalen Intensität der Maßnahmeneintritte. So grenzen vergleichsweise häufig Regionen mit relativ vielen Eintritten in bestimmte Maßnahmen direkt an Regionen, in denen diese Maßnahmen eher seltener genutzt werden. Die dargestellten Unterschiede in der Intensität des Maßnahmeneinsatzes dürften außerdem auch mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in den Regionen zusammenhängen. So setzten etwa bestimmte Maßnahmen – insbesondere MAG und EGZ – arbeitgeberseitige Angebote voraus, die wiederum einerseits mit der regionalen Wirtschaftsstruktur und andererseits mit Strukturen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern (hier dürfte unter anderem das Vorhandensein einer spezifischen Arbeitgeberansprache von Bedeutung sein) in Verbindung stehen. Der Rolle, die derartige wirtschaftliche und organisatorische Rahmenbedingungen beim Einsatz (und bei der Effektivität) der untersuchten Maßnahmen spielen, wird in den folgenden maßnahmenbezogenen Kapiteln 5.2 bis 5.6 nachgegangen.

Die Voraussetzungen zur Anwendung eines IV-Ansatzes, wie in Abschnitt 5.1.1 beschrieben, scheinen somit grundsätzlich gegeben, und die Intensität der Maßnahmeneintritte ist somit eine aussichtsreiche Kandidatenvariable. Ihre tatsächliche Eignung wird in den folgenden Kapiteln 5.2 bis 5.6 anhand weiterer Kriterien jeweils noch genauer geprüft. In diesem Zusammenhang wird insbesondere für regionale Charakteristika kontrolliert, um die (so gut wie zufällige) Variation der Intensität der Maßnahmeneintritte zu isolieren, die eine nicht mit regionalen Kontextvariablen zu erklärende Präferenz für den Einsatz der betrachteten Maßnahmen in der jeweiligen Region möglichst gut widerspiegelt.

5.1.3 Operationalisierung und Zielgrößen der Wirkungsanalysen

Die Operationalisierung der methodischen Ansätze folgt in den Kapiteln 5.2 bis 5.6 einer möglichst einheitlichen Vorgehensweise. Dies gilt insbesondere für den Matching-Ansatz, bei dem jeweils – getrennt nach monatlichen Eintrittskohorten (für 14 Monate von August 2017 bis September 2018) – Teilnehmende und Nichtteilnehmende „gematcht“ werden. Dabei werden Nichtteilnehmende ermittelt, die den Teilnehmenden in ihrer auf Basis beobachteter Charakteristika geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit ähneln. Zur Anwendung kommt das sogenannte Radius Matching, eine Methode des Propensity Score Matching. Der durchschnittliche Treatment-Effekt kann dann über einen Mittelwertvergleich über alle Eintrittskohorten zwischen den Teilnehmenden und den nun mit ihnen vergleichbaren Kontrollpersonen ermittelt werden.

Zur Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit werden zunächst die in der Literatur üblichen drei Merkmalsgruppen herangezogen: (1) sozioökonomische Charakteristika wie etwa Alter, Staatsangehörigkeit, schulische und berufliche Bildung sowie Familienstand und gesundheitliche

³⁸ Aus diesem Grund kann die Farbgebung in Abb. 60 bis Abb. 64 nicht unmittelbar miteinander verglichen werden, da der dargestellte Wertebereich jeweils unterschiedlich ist und somit die Skalierung der Farbabstufungen voneinander abweicht.

Einschränkungen; (2) erwerbsbiografische Informationen wie etwa vorherige Zeiten in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Maßnahmenteilnahmen (inklusive Sprachkursteilnahmen); sowie (3) Informationen zur regionalen Arbeitsmarktlage wie etwa die regionale Arbeitslosenquote für Ausländer und verschiedene regionale Klassifikationssysteme.

Diese in der Literatur häufig verwendeten Variablen werden um Informationen zur rechtlichen und spezifischen Situation der Geflüchteten erweitert, um die Vergleichbarkeit von Teilnehmenden und Kontrollgruppe noch zu verbessern. So wird unter anderem die Dauer seit Einreise (soweit bekannt) sowie die Dauer seit Erstkontakt mit der Bundesagentur für Arbeit berücksichtigt. Schließlich werden auch der Aufenthaltsstatus und die Rechtskreiszugehörigkeit am Stichtag berücksichtigt.

Um für Nichtteilnehmende zeitvariante Variablen auf dieselbe Art und Weise bestimmen zu können wie für die Teilnehmenden, wird in den monatlichen Eintrittskohorten ein Stichtagskonzept angewendet, mit dem der gesamte Untersuchungszeitraum in 14 Monatsscheiben unterteilt wird. Hierbei ist der Stichtag jeweils der letzte Tag des Vormonats des Maßnahmeneintritts, wobei Nichtteilnehmende (also potenzielle Kontrollpersonen) ein fiktives Eintrittsdatum zugeteilt bekommen. Dieses ist so gewählt, dass die Verteilung der fiktiven Eintrittsdaten derjenigen der tatsächlichen Eintrittsdaten entspricht.

Nach dem Matching sollten sich die beobachteten Merkmale der Kontrollgruppe und der Teilnehmenden nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden und die Maßnahmenteilnahme den einzigen beobachteten Unterschied zwischen beiden Gruppen darstellen. Zur Beurteilung der Qualität des Matching-Verfahrens werden gebräuchliche Gütekriterien, wie etwa standardisierte Differenzen, das Pseudo- R^2 und der LR-Test nach Sianesi (2004), herangezogen.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration wird ein breiter Kranz an Zielgrößen untersucht, wobei die Schwerpunkte der Darstellung in den Folgekapiteln – abhängig von den Maßnahmenzielen und den Resultaten der Analysen – durchaus unterschiedlich gesetzt werden.

Zum einen greifen diese Zielgrößen den dynamischen Verlauf nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt auf. So wird am letzten Tag des Monats in jedem Monat nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt der Erwerbsstatus identifiziert, sodass die Wirkung der Maßnahme im zeitlichen Verlauf untersucht werden kann. Der letzte Tag des Monats wurde gewählt, um mit den Verbleibsnachweisen, welche für das Jahr 2020 genutzt werden und auch den Erwerbsstatus am Monatsletzten identifizieren, konsistent zu sein. Der Erwerbsstatus im Hinblick auf die Aufnahme einer Beschäftigung bezieht sich dabei auf eine Beschäftigungsaufnahme allgemein sowie auf die beobachteten Beschäftigungsarten separat (also (un)gefordert sozialversicherungspflichtig und geringfügig, sowie Ausbildung oder Praktikantentätigkeit). Auch die Wahrscheinlichkeit am Monatsletzten arbeitslos zu sein, wird untersucht. Zudem werden für beschäftigungsspezifische Zielgrößen wie die Aufnahme einer Teilzeittätigkeit, die Aufnahme einer nicht qualifikationsadäquaten Tätigkeit (Helferjob trotz Qualifikation) und die Wahrscheinlichkeit, das Arbeitsentgelt durch Sozialleistungen ergänzen zu müssen, auch jeweils monatsweise Zielgrößen nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt berechnet.

Die übergeordneten Zielgrößen sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit³⁹ können anhand der Verbleibsnachweise bis Dezember 2020 identifiziert werden. Für die erste Eintrittskohorte im August 2017 liegen somit Daten dieser Zielgrößen für weitere 40

³⁹ Arbeitslosigkeit wird hier als Arbeitslosigkeit im weiteren Sinn definiert, zu der alle Personen gezählt werden, die mit einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter in Kontakt stehen. Einzige Ausnahme sind hierbei Personen, die als ratsuchend gemeldet sind, da diese nicht für eine Arbeitsvermittlung verfügbar sind.

Monate nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt vor. Für spätere Eintrittskohorten reduziert sich diese Anzahl entsprechend, sodass die letzte Kohorte mit (fiktivem) Maßnahmeneintritt im September 2018 nur noch weitere 27 Monate in der Untersuchungsstichprobe und den Verbleibsnachweisen beobachtet wird. Die maximale Beobachtungsdauer für Zielgrößen, die sich allein auf die Untersuchungsstichprobe ohne Daten der Verbleibsnachweise stützen (wie etwa ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder die Aufnahme einer qualifikationsadäquaten Tätigkeit), beträgt für die Eintrittskohorte im August 2017 daher 28 Monate nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt (also bis einschließlich Dezember 2019).

Zum anderen werden in den Wirkungsanalysen weitere Zielgrößen untersucht, die sich in vielen Fällen auf die erste Beschäftigung sowie die erste ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt beziehen, welche mindestens sieben Tage andauert. Hierbei wird zunächst die Wahrscheinlichkeit, überhaupt nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt ein solches Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, sowie die Dauer in Monaten bis zur Aufnahme dieser Beschäftigung untersucht. Zudem wird die Stabilität der Beschäftigung anhand von drei Zielgrößen untersucht: die Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnisses, die Zeit in Beschäftigung insgesamt nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt und die Anzahl der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse. Für die erste Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt wird die Qualität des Beschäftigungsverhältnisses daran gemessen, ob damit eine qualifikationsadäquate Tätigkeit einhergeht, wie hoch das zu Beginn beobachtete Tagesentgelt ist (insgesamt sowie nur für Vollzeitbeschäftigte, da in der Untersuchungsstichprobe keine Informationen über die geleisteten Arbeitsstunden verfügbar sind), und ob ergänzende Sozialleistungen bezogen werden. Außerdem wird die Dauer bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit bestimmt. Schließlich werden zwei weitere Zielgrößen untersucht, die sich auf die gesamte Zeit nach Maßnahmeneintritt beziehen und somit über diese Zeit aggregierte Zielgrößen darstellen: die Dauer des Hilfebezugs in Tagen sowie die kumulierte Lohnsumme nach Maßnahmeneintritt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (bezogen auf alle Beschäftigten sowie auf Vollzeitbeschäftigte separat).⁴⁰

Im Hinblick auf die Zielgrößen der sozialen Teilhabe liegt der Fokus, wie in Kapitel A1.4 im Anhang näher erläutert, auf vier Dimensionen der sozialen Teilhabe, die eine besonders hohe und robuste prädiktive Qualität für den späteren Arbeitsmarkterfolg aufweisen. Diese umfassen die Lebenszufriedenheit, die Qualität der deutschen Sprachkenntnisse, die Kontaktdichte mit der deutschen Bevölkerung und die körperliche Gesundheit.

⁴⁰ Eine spezifische Zielgröße, die in Verbindung mit der Teilnahme an einer Maßnahme zur Berufswahl und Berufsausbildung in Kapitel 5.3 untersucht wird, stellt der Erfolg einer aufgenommenen Ausbildung, gemessen an der Wahrscheinlichkeit eines Abbruchs, dar.

5.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

5.2.1 Einleitung

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung haben das größte Gewicht unter den arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration; sie zählen jedoch auch insgesamt zu den am stärksten genutzten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (mit einem Bestand von gut 200.000 Teilnehmenden im Jahresdurchschnitt 2019; vgl. Bundesagentur für Arbeit 2021). Es ist hierbei grundsätzlich zwischen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu unterscheiden. MAT umfassen etwa Instrumente zur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, zur Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, zur Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit oder zur Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme. Hier gibt es keine allgemeine Festlegung der Dauer der Maßnahmen.⁴¹ Bei MAG, die maximal sechs Wochen dauern dürfen (bei Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, (auch Geflüchtete) bis zu zwölf Wochen), geht es im Rahmen einer Probearbeit etwa um Kenntnisvermittlung und Eignungsfeststellung oder die Erweiterung von Sprachkenntnissen im beruflichen Kontext. MAG werden daher häufig auch als Vorstufe oder anstatt eines Eingliederungszuschusses (EGZ) eingesetzt. MAT und MAG sprechen jeweils unterschiedliche Zielgruppen an: Personen, die an einer MAG teilnehmen, dürften schon vor Maßnahmenbeginn arbeitsmarktnäher sein als Personen, die eine MAT durchlaufen (vgl. auch Harrer et al. 2017).

Da Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung tendenziell häufig eingesetzt werden und eine eher kurze Maßnahmendauer aufweisen, kann eine Person in mehreren Monaten des Analysezeitraums in eine zu evaluierende Maßnahme eintreten und somit mehr als einmal als teilnehmende Person betrachtet werden. Am letzten Tag des Vormonats, also dem Monat vor dem jeweils betrachteten (fiktiven) Maßnahmeneintritt, dürfen sowohl die Teilnehmenden als auch die Nichtteilnehmenden (als potenzielle Kontrollpersonen) weder einer Beschäftigung nachgehen noch an einer der fünf in diesem Bericht zu evaluierenden Maßnahmen teilnehmen. Zudem müssen die zu evaluierenden Maßnahmen mindestens drei Tage dauern, da man ansonsten davon ausgehen muss, dass in den Daten beobachtete Maßnahmen in der Realität nicht stattgefunden haben. Diese Kriterien gelten einheitlich für alle nachfolgend betrachteten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Die Gruppe der Nichtteilnehmenden, also die Gruppe der potenziellen Kontrollpersonen, ist somit für alle nachfolgend betrachteten Unterkategorien dieser Maßnahmen dieselbe. Aus diesem Pool der potenziellen Kontrollpersonen werden im Rahmen des Matching-Ansatzes dann für die Teilnehmenden der jeweiligen Unterkategorie, oder für Untergruppen der Teilnehmenden im Rahmen von Analysen zu Wirkungsheterogenitäten, mittels separat geschätzter Zugangsprozesse, die am besten passenden Vergleichspersonen identifiziert.

Die Unterscheidung zwischen MAG und MAT als wichtigste Unterkategorien der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wird aufgrund ihrer unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung und Zielgruppen nachfolgend durchgängig beibehalten. Auf Basis der beschriebenen Kriterien werden im Analysezeitraum 32.506 MAG-Teilnahmen (verteilt auf 29.181 Personen) und 92.504 MAT-Teilnahmen (verteilt auf 82.992 Personen) identifiziert. Für den gesamten Zeitraum stehen 3.555.326 Kontrollbeobachtungen (verteilt auf 375.988 Personen) zur Verfügung. Die im Vergleich zur Anzahl der Personen große Anzahl der Kontrollbeobachtungen ist auf die Tatsache

⁴¹ Ausschließlich die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen darf die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten.

zurückzuführen, dass Nichtteilnehmende in mehreren Monaten im Analysezeitraum potenzielle Kontrollpersonen für Teilnehmende sein können. Die durchschnittliche Maßnahmendauer der MAG beträgt 21 Tage (Median: 14 Tage); MAT dauern im Durchschnitt 95 Tage (Median: 77 Tage).

Um ein besseres Verständnis der Zugangsprozesse in eine MAG oder MAT zu erlangen, werden im Folgenden individuelle Einflussfaktoren aus der Untersuchungsstichprobe, der Längsschnitt-Befragung und den Organisationsbefragungen, die mit der Maßnahmenteilnahme signifikant korreliert sind, beschrieben. Die Beschreibungen basieren auf verschiedenen multivariaten Probit-Schätzungen, sodass die Zusammenhänge als Korrelationen, aber nicht als kausal zu interpretieren sind. Sie zeigen, dass Frauen, Personen mit Kindern und Verheiratete signifikant seltener an einer MAG teilnehmen. Die negative Korrelation zwischen Personen mit Kindern und einer MAG-Teilnahme wird jedoch nur für weibliche Geflüchtete beobachtet. 25-34-Jährige treten häufiger in eine MAG ein als Jüngere. Ein Schul- und Berufsabschluss, die vorherige Teilnahme insbesondere an einer Aktivierungsmaßnahme und eine vorherige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind positiv mit einer MAG-Teilnahme korreliert. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit im SGB III ist signifikant höher, wobei eine spätere Einreise nach Deutschland und eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit einer MAG-Teilnahme korreliert ist. Schätzungen mit Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung zeigen, dass insbesondere internale Kontrollüberzeugungen positiv mit einer MAG-Teilnahme zusammenhängen. Personen mit stärkeren internalen als externalen Kontrollüberzeugungen haben eher das Gefühl, ihr Schicksal selbst bestimmen zu können.⁴² Zudem ist eine in der Längsschnitt-Befragung beobachtete vorherige Sprachkursdauer von mehr als sechs Monaten positiv mit einer MAG-Teilnahme korreliert.⁴³

Ergebnisse auf Basis von Merkmalen aus den Organisationsbefragungen zeigen, dass eine spezielle Arbeitgeber-Ansprache für Geflüchtete in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, in denen die Geflüchteten zum Maßnahmeneintritt betreut werden, positiv mit einer MAG-Teilnahme korreliert ist. Wenn in den Organisationen der Bedarf, Frauen besonders zu fördern, stark bei der Entscheidung über Maßnahmenteilnahmen berücksichtigt wird, hängt dies allerdings negativ mit einer MAG-Teilnahme zusammen (unabhängig vom Geschlecht der Teilnehmenden). Für Frauen ergeben sich unterschiedliche Zugangsprozesse im Hinblick auf organisatorische Faktoren: So beginnen Frauen häufiger eine MAG, wenn die Organisation sich auf zentral eingekaufte, standardisierte Maßnahmenpakete konzentriert. Zudem steigt die MAG-Teilnahmewahrscheinlichkeit von geflüchteten Frauen, wenn das Jobcenter oder die Arbeitsagentur bereits viel Erfahrung mit Personen mit Migrationshintergrund gesammelt hat oder einen besonders starken Zuzug von Geflüchteten erlebt hat. Allerdings sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit von weiblichen Geflüchteten, wenn die Organisation einen hohen Anteil an arbeitsmarktfernen Kunden hat.

Die Wahrscheinlichkeit, an einer MAT teilzunehmen ist für weibliche Geflüchtete höher als für männliche Geflüchtete (allerdings nehmen Frauen mit Kindern sowie verheiratete Frauen signifikant seltener an einer MAT teil als Frauen ohne Kinder oder nicht verheiratete Frauen). Eine vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme und eine längere vorherige Sprachkursdauer sind zudem positiv mit einer MAT-Teilnahme korreliert. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit im SGB III ist

⁴² Caliendo et al. (2015) zeigen, dass eine stärkere internale Kontrollüberzeugung (also das Gefühl, mehr Kontrolle über das eigene Schicksal zu haben) mit intensiveren Suchanstrengungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist.

⁴³ Keinen signifikanten Einfluss auf eine MAG-Teilnahme haben die Berufserfahrung im Ausland in Jahren, der Erwerbsstatus drei Monate vor der Flucht, ein (mindestens begonnenes) Studium im Ausland, Sprachkenntnisse in der Muttersprache in Bezug auf Lese- und Schreibfähigkeit, das Bildungsniveau des Vaters, Kinder im Haushalt, die jünger als sechs Jahre alt sind, vorhandene Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Kinder unter sechs Jahren, die im Haushalt leben und die Wohnlage (insbesondere, ob ein Jobcenter oder eine Arbeitsagentur innerhalb von 20 Minuten zu erreichen ist, unabhängig vom Verkehrsmittel).

signifikant höher, wobei eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit einer MAT-Teilnahme korreliert ist. Die Information zu Sprachkursen aus der Längsschnitt-Befragung zeigt, dass eine Teilnahme von mehr als sechs Monaten Dauer vor Maßnahmeneintritt die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer MAT signifikant erhöht. Dies ist auch der Fall für Geflüchtete, die im Ausland ein Studium zumindest begonnen haben. Allerdings ist für Geflüchtete mit unter 6-jährigen Kindern im Haushalt die Teilnahmewahrscheinlichkeit etwas niedriger (unabhängig vom Geschlecht). Ergebnisse basierend auf den Organisationsbefragungen zeigen, dass eine gute finanzielle Ausstattung Voraussetzung für den Einsatz von MAT ist. So ist die Angabe in den Organisationsbefragungen, bei der Entscheidung über die Teilnahme an Maßnahmen in verstärktem Maße vorhandene finanzielle Mittel zu berücksichtigen, stark negativ mit der Teilnahme an einer MAT korreliert. Ähnlich wie bei den MAG beginnen Frauen häufiger eine MAT, wenn die Organisation sich auf zentral eingekaufte, standardisierte Maßnahmenpakete konzentriert. Zudem steigt die MAT-Teilnahmewahrscheinlichkeit für geflüchtete Frauen, wenn die Organisationen Aktivierungsmaßnahmen als sehr wichtig für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten einsetzen und wenn keine ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten als ein Problem bei der Versorgung mit Maßnahmen eingeschätzt wird. Allerdings sinkt – wie bei MAG – die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer MAT von weiblichen Geflüchteten, wenn die Organisation einen hohen Anteil an arbeitsmarktfernen Kunden hat.

5.2.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

5.2.2.1 Maßnahmen bei einem Arbeitgeber

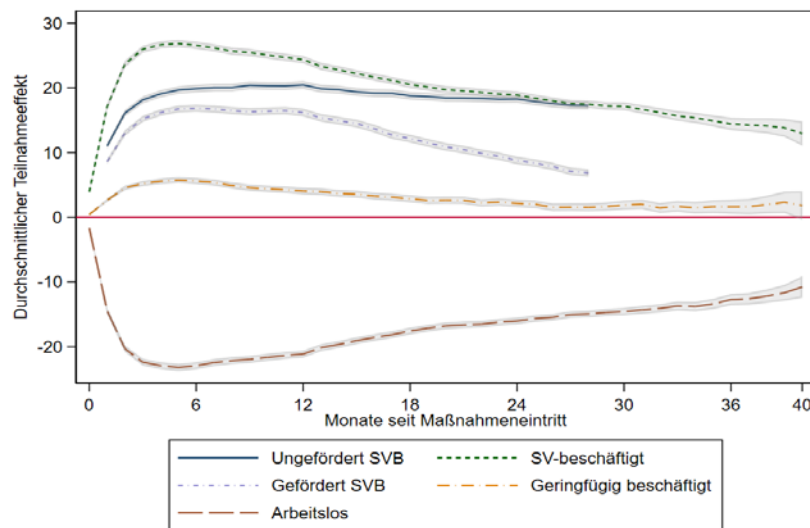
Abb. 9 stellt die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte von MAG auf zentrale Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration dar.⁴⁴ Es zeigt sich ein signifikant positiver Effekt sowohl auf die ungeforderte als auch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie auf die geringfügige Beschäftigung. Die Ergebnisse zeigen, dass die separate Betrachtung von ungeförderter und geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durchaus relevant ist. So weitet sich die Differenz der Teilnahmeeffekte für diese beiden Zielgrößen ab etwa dem zwölften Monat nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt. Während der positive Effekt einer Teilnahme an MAG auf die Wahrscheinlichkeit einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung recht stabil bei rund 20 Prozentpunkten über den verbleibenden Beobachtungszeitraum verharret, sinkt der Teilnahmeeffekt der geförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung über die Zeit. Die diesen Effekten zugrundeliegenden Verlaufsquoten der geförderter Beschäftigung zeigen, dass dies insbesondere an sinkenden Quoten in geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Teilnehmenden ab dem zwölften Monat nach Maßnahmeneintritt liegt. Allerdings ist auch eine leichte Steigerung der Quoten der vergleichbaren Nichtteilnehmenden zwischen dem zwölften und 18. Monat nach dem fiktiven Maßnahmeneintritt zu beobachten. Der große Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen in den ersten zwölf Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt dürfte mit der erhöhten Wahrscheinlichkeit für MAG-Teilnehmende, nach der Maßnahmenteilnahme einer durch einen EGZ geförderter Beschäftigung nachzugehen, zusammenhängen. Der Verlauf des Teilnahmeeffekts auf die ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Größenordnung des Effekts von rund 20 Prozentpunkten ist vergleichbar mit Effekten in der

⁴⁴ Diese und alle weiteren Ergebnisse basieren auf Daten der Untersuchungsstichprobe. Die Berücksichtigung von weiteren beobachteten Merkmalen im Matching-Ansatz, die in der Längsschnitt-Befragung erhoben werden, verändert die geschätzten Teilnahmeeffekte an MAG (und MAT) nicht substanziell. Da jedoch die geringeren Fallzahlen in der reduzierten Stichprobe die Schätzunsicherheiten erhöht und Heterogenitätsanalysen nicht ermöglicht, basieren alle weiteren Ergebnisse auf Daten der Untersuchungsstichprobe, mit der Ausnahme der Wirkungen auf die soziale Teilhabe (Abschnitt 5.2.4) sowie Erörterungen zu Heterogenitätsanalysen basierend auf Variablen aus der Organisationsbefragung (Abschnitt 5.2.3).

bisherigen Literatur sowohl für die Gruppe der Geflüchteten (Kasrin et al. 2021) als auch für Langzeitarbeitslose ohne Fluchthintergrund (Harrer et al. 2017).

Diese positiven Beschäftigungseffekte spiegeln sich in nahezu identischen negativen Effekten auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Residualkategorie des Erwerbsstatus – also weder beschäftigt noch arbeitslos zu sein und somit zum Stichtag nicht in den Verwaltungsdaten beobachtet zu werden – hier nicht bedeutsam ist. Dieser dritte Erwerbsstatus beinhaltet neben einem Rückzug vom Arbeitsmarkt unter anderem auch Aktivitäten wie die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder die Auswanderung aus Deutschland (und demnach in den administrativen Daten nicht mehr beobachtet zu werden).

Abb. 9 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Für (un)geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind keine Informationen in den Daten der Verbleibsnachweise verfügbar, sodass der beobachtete Zeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt in Monat 28 endet.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAG eine rund 20 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Neben den Effekten auf Beschäftigung in unterschiedlicher Abgrenzung zeigen sich weitere statistisch signifikante Wirkungen einer MAG-Teilnahme auf beschäftigungsspezifische Zielgrößen.⁴⁵ Diese Zielgrößen beziehen sich, anders als die bisher betrachteten Zielgrößen, auf die Untergruppe derjenigen, die zum jeweiligen Zeitpunkt einer Beschäftigung nachgehen. So sind MAG-Teilnehmende, die über einen beruflichen Bildungsabschluss verfügen, seltener in einem Helferjob beschäftigt (also seltener „überqualifiziert“ beschäftigt) als vergleichbare Kontrollpersonen. Helferjobs bezeichnen hier ausgeübte berufliche Tätigkeiten auf einem Anforderungsniveau, das keinen beruflichen Bildungsabschluss voraussetzt. Eine Person, die in einem Helferjob arbeitet,

⁴⁵ Sämtliche im Text erwähnten, aber hier nicht gesondert dokumentierten Schätzergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

obwohl sie über einen beruflichen Bildungsabschluss verfügt, kann somit ihre vorhandenen Humankapitalressourcen nicht optimal einsetzen. Dies kann sich auch langfristig negativ auf die weitere berufliche Karriere auswirken, falls Aufstiegsperspektiven nicht oder nur in geringem Ausmaß existieren. In dieser Hinsicht haben MAG-Teilnehmende somit einen Vorteil.

MAG-Teilnehmende, die zu dem jeweiligen Zeitpunkt einer Beschäftigung nachgehen, sind zudem seltener mit ergänzendem Leistungsbezug und seltener in Teilzeit beschäftigt als vergleichbare Kontrollpersonen.⁴⁶ Bei der Zielgröße Beschäftigung mit ergänzendem Leistungsbezug gibt es allerdings in den ersten zwei Monaten nach Maßnahmeneintritt einen positiven Teilnahmeeffekt: In diesem Zeitfenster ist die Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden im Vergleich zu den Kontrollpersonen deutlich erhöht, parallel zu einer Beschäftigung ergänzende Leistungen der Grundsicherung zu erhalten. Die deskriptiven Verlaufsquoten zeigen, dass kurz nach Maßnahmeneintritt über 80 Prozent der Teilnehmenden, die zu diesem Zeitpunkt beschäftigt sind, ergänzende Transferleistungen beziehen. Für die Teilnehmenden sinkt diese Quote in den Folgemonaten jedoch recht zügig, um anschließend für Teilnehmende und Kontrollpersonen parallel zu verlaufen, sodass der Anteil der Beschäftigten mit ergänzendem Transferbezug 28 Monate nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt bei 31 Prozent für die Teilnehmenden und bei 36 Prozent für die vergleichbaren Nichtteilnehmenden liegt. Der negative Teilnahmeeffekt im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in Teilzeit beschäftigt sein, wird über die Zeit vor allem deshalb absolut geringer, weil vergleichbare Nichtteilnehmende eine rückläufige Teilzeitquote aufweisen. Teilnehmende weisen über die Zeit eine relativ konstante Teilzeitquote von rund 30 Prozent auf. Die Anteile der „überqualifizierten“ Beschäftigung sind jeweils relativ stabil über die Zeit und liegen bei rund 8 Prozent (Teilnehmende) und 11 Prozent (Kontrollpersonen). Die Ergebnisse auf die Teilzeitbeschäftigung beziehen sich dabei auf alle Beschäftigte, also unabhängig von sozialversicherungspflichtiger oder geringfügiger Beschäftigung. Eine tiefergehende Analyse zeigt jedoch, dass diese Ergebnisse hauptsächlich mit Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zusammenhängen. Zudem ist für MAG-Teilnehmende die Wahrscheinlichkeit signifikant höher, in ihrer ersten (ungeförderten sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, als für die Kontrollgruppe.

Die Auswertungen weiterer, überwiegend über den Beobachtungszeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt aggregierter Zielgrößen unterstreichen diese Befunde. So zeigt Tab. 7 unter anderem,⁴⁷ dass MAG-Teilnehmende eine um 18 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, innerhalb des hier betrachteten Zeitraums von 40 Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen als vergleichbare Kontrollpersonen. Zudem verlassen MAG-Teilnehmende die Arbeitslosigkeit schneller, ihre erste Beschäftigung dauert länger (weist also eine höhere Beschäftigungsstabilität auf), und die Dauer des Hilfebezugs ist kürzer. Auch die Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn, die für den hier betrachteten Zeitraum aufsummiert wurde, fällt für Teilnehmende an MAG um durchschnittlich 6.243 Euro deutlich höher aus als diejenige von Kontrollpersonen. Dieser positiv signifikante Effekt auf die kumulierte Lohnsumme zeigt sich auch bei der Konditionierung auf Vollzeitbeschäftigung, fällt nur etwas geringer aus. Die übrigen, hier betrachteten, aber nicht dokumentierten Zielgrößen bestätigen ebenfalls das Bild einer deutlich

⁴⁶ Im Hinblick auf den ergänzenden Leistungsbezug ist zu beachten, dass in der Untersuchungsstichprobe keine Informationen über die Bedarfsgemeinschaft vorhanden sind, sondern nur über das Individuum. Ein wegfallender Leistungsbezug kann also auch mit Änderungen in der Bedarfsgemeinschaft zusammenhängen.

⁴⁷ Tab. 7 enthält auch bereits Resultate für Teilnahmeeffekte an MAT im Hinblick auf aggregierte Zielgrößen, die jedoch erst weiter unten in Abschnitt 5.2.2.2 diskutiert werden.

schnelleren und qualitativ besseren Arbeitsmarktintegration von MAG-Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe.

Tab. 7 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT für weitere Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz)**

| | MAG | | MAT | |
|--|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Abhängige Variable | Teilnahme-Effekt | Referenzwert Kontrollgruppe | Teilnahme-Effekt | Referenzwert Kontrollgruppe |
| Arbeitslosigkeit jemals verlassen nach Maßnahmeneintritt | 0,181*** | 0,476 | 0,063*** | 0,583 |
| Dauer bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit nach Maßnahmeneintritt (in Monaten) | -2,725*** | 8,391 | -0,558*** | 8,967 |
| Dauer der 1. Beschäftigung (in Tagen) | 65,817*** | 198 | 10,5*** | 193 |
| Dauer Hilfebezug insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Tagen) | -68,12*** | 522,6 | -18,86*** | 552,8 |
| Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro) | 6.243*** | 13.276 | 1.603*** | 12.337 |
| Tag in Beschäftigung insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Tagen) | 110,92*** | 315,40 | 21,02*** | 305,7 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. In der linken Spalte sind die jeweiligen Zielgrößen aufgeführt. Der Referenzwert der Kontrollgruppe (Spalte 2 und 4) stellt den Mittelwert der Zielgröße für vergleichbaren Kontrollpersonen von MAG und MAT dar.

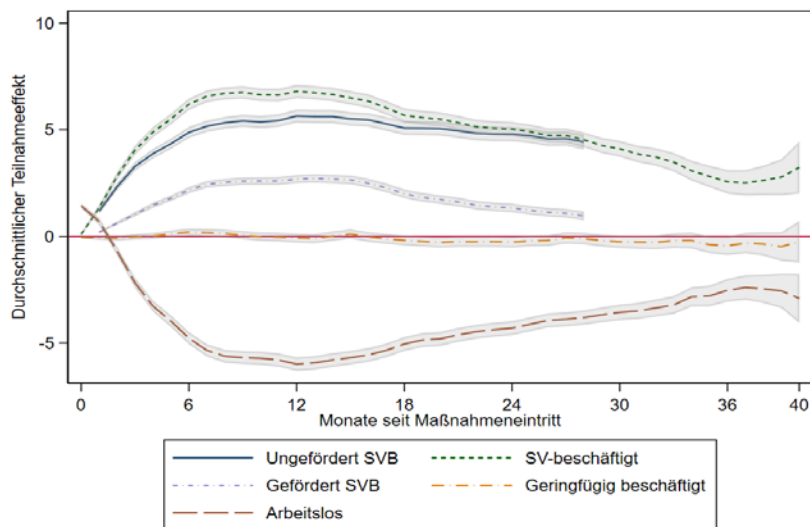
5.2.2.2 Maßnahmen bei einem Träger

Abb. 10 stellt die Effekte einer Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration dar. Demnach werden im Vergleich mit der Kontrollgruppe auch für MAT-Teilnehmende signifikant positive Effekte auf (un)gefährdete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden. Die Größenordnung der Teilnahmeeffekte beträgt allerdings nur rund ein Viertel der MAG-Effekte. Zwölf Monate nach dem Maßnahmeneintritt liegt der Anteil der MAT-Teilnehmenden in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung um knapp 6 Prozentpunkte höher als bei Personen in der Kontrollgruppe. Diese Effekte sind zwar deutlich geringer als die Effekte einer MAG-Teilnahme, aber um etwa 3 Prozentpunkte höher als in bisherigen Studien. Dies kann unterschiedliche Gründe haben und könnte etwa mit der untersuchten Grundgesamtheit zusammenhängen, da Kasrin et al. (2021) Geflüchtete untersuchen, die seit Anfang 2013 nach Deutschland gekommen sind. Die Ergebnisse aus Abb. 10 ähneln eher den Ergebnissen, die Harrer et al. (2017) berichten, insbesondere auch im Hinblick auf recht schnell steigende Effekte bereits kurz nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt. Kasrin et al. (2021) finden hingegen in den ersten neun Monaten nach dem Eintritt in eine Maßnahme keine statistisch signifikanten Teilnahmeeffekte.

Im Unterschied zu einer Teilnahme an einer MAG hat eine MAT-Teilnahme keine signifikante Auswirkung auf die Wahrscheinlichkeit, einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen. Allerdings stellen auch bei den MAT die negativen Teilnahmeeffekte auf die Arbeitslosigkeit eine Spiegelung der Beschäftigungseffekte dar, sodass auch bei den MAT-Teilnehmenden Aspekte wie ein Rückzug vom Arbeitsmarkt oder die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit keine bedeutende Rolle zu spielen scheinen. Es wird außerdem – anders als bei den MAG – ein kurzer Lock-in-Effekt von zwei Monaten nach dem Maßnahmeneintritt gefunden, da Teilnehmende in diesem Zeitraum eine höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit als vergleichbare Kontrollpersonen aufweisen. Dieser Lock-in-Effekt

dürfte mit der längeren durchschnittlichen Dauer der MAT im Vergleich zur MAG zusammenhängen. Je nach angesprochener Zielgruppe könnten diese Lock-in-Effekte zur Beseitigung individueller Vermittlungshemmnisse bewusst in Kauf genommen werden. Weitergehende Analysen zeigen, dass der beschriebene Lock-in-Effekt erwartungsgemäß (auch auf Beschäftigung) bei langen MAT (mit einer Dauer länger als 90 Tage) stärker ausfällt als bei kurzen MAT (mit einer Dauer bis zu 90 Tagen).

Abb. 10 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Für (un)geforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind keine Informationen in den Daten der Verbleibsnachweise verfügbar, sodass der beobachtete Zeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt in Monat 28 endet.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAT eine rund sechs Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

MAT-Teilnehmende sind nicht seltener oder häufiger trotz vorliegender Qualifikation in einem Helferjob tätig als vergleichbare Nichtteilnehmende. Die Anteile liegen für die Beschäftigten der beiden Gruppen rund 9 Prozent über den gesamten Beobachtungszeitraum. Analog zu den Effekten einer MAG-Teilnahme ist die Wahrscheinlichkeit, in den ersten Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt einer Beschäftigung nachzugehen und gleichzeitig ergänzende Leistungen der Grundsicherung zu beziehen, für MAT-Teilnehmende erhöht, was möglicherweise mit einer beschleunigten Beschäftigungsaufnahme zu einem geringen Lohn zusammenhängen könnte. Nach fünf Monaten dreht sich dieser Effekt jedoch um, sodass mittelfristig MAT-Teilnehmende seltener mit ergänzendem Leistungsbezug beschäftigt sind. Auch sind MAT-Teilnehmende im Vergleich zur Kontrollgruppe seltener in Teilzeit beschäftigt. Allerdings sinkt der Anteil der vergleichbaren Nichtteilnehmenden in Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen ebenfalls über die Zeit, weshalb der Unterschied zwischen MAT-Teilnehmenden und vergleichbaren Nichtteilnehmenden geringer wird. Der Unterschied bleibt jedoch bis zum Ende des Beobachtungszeitraums statistisch signifikant.

Tab. 7 zeigt die Effekte einer MAT-Teilnahme auf weitere, überwiegend über den Beobachtungszeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt aggregierte Zielgrößen. Analog zu den MAG-Effekten sind alle Effekte statistisch signifikant und deuten auf eine positive Wirkung einer MAT-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration hin. Allerdings sind auch diese Teilnahmeeffekte in ihrer

Größenordnung deutlich weniger ausgeprägt als die entsprechenden Effekte einer MAG-Teilnahme. Eine vertiefende Analyse der Teilnahmeeffekte von MAT und MAG bestätigen diese Befunde. Dabei wurden mittels eines Matching-Ansatzes MAT-Teilnehmende als potenzielle Kontrollpersonen für MAG-Teilnehmende genutzt und somit vergleichbare MAG- und MAT-Teilnehmende ermittelt und miteinander verglichen. MAG-Teilnehmende wiesen dabei weiterhin deutlich positive Teilnahmeeffekte auf, selbst im Vergleich mit den MAT-Teilnehmenden.⁴⁸

Eine Teilnahme an einer MAT mit kürzerer Dauer von bis zu 90 Tagen scheint den späteren Arbeitsmarkterfolg stärker zu beeinflussen als eine Teilnahme an längeren MAT von mehr als 90 Tagen Dauer. Demnach finden Teilnehmende an kürzeren MAT häufiger und schneller eine Beschäftigung, die dann auch länger dauert und mit einem höheren Tagesentgelt einhergeht, als vergleichbare Kontrollpersonen. Teilnehmende an längeren MAT weisen im Vergleich zur Kontrollgruppe eine statistisch signifikant längere Dauer bis zur Aufnahme der ersten Beschäftigung auf, was allerdings mit dem per Definition vergleichsweise langen Lock-in-Effekt der Maßnahmenbeteiligung zusammenhängen dürfte. Büttner et al. (2015) berichten ähnliche Befunde nach der Dauer der MAT. Die Merkmale der Teilnehmenden an MAT mit kürzerer und längerer Dauer unterscheiden sich dahingehend, dass an längeren MAT etwas höhere Anteile von Frauen, von Personen mit geringerer Bildung und von Personen mit geringerer Arbeitsmarkterfahrung teilnehmen. Weitere separate Analysen für von den Fallzahlen her möglichen Unterkategorien von MAT - Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS), Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (HAA), Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen (FVB) – zeigen keine Unterschiede in den Ergebnissen verglichen mit den Gesamtergebnissen einer MAT-Teilnahme.

5.2.2.3 Flüchtlingsspezifische Maßnahmen

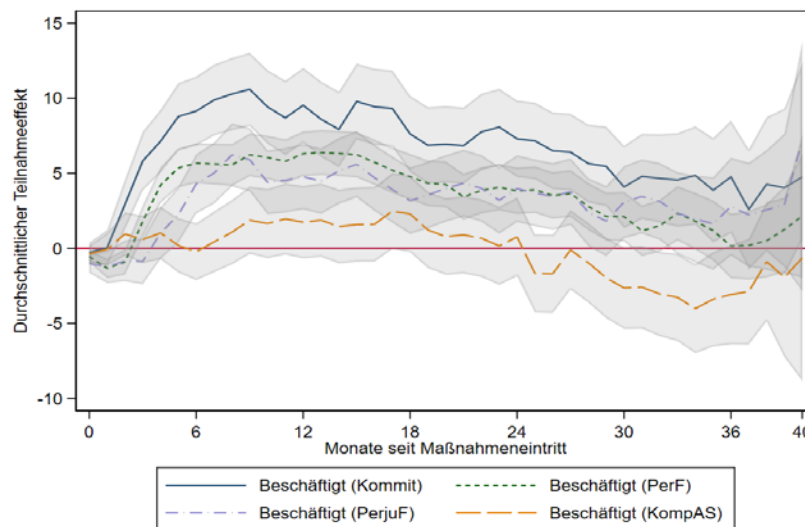
Im Hinblick auf die speziellen Maßnahmen für Geflüchtete ist es aufgrund hinreichender Fallzahlen möglich, die folgenden Maßnahmen separat zu analysieren: PerF (4.062 Teilnehmende), PerJuF (2.085 Teilnehmende), Kommit (1.511 Teilnehmende) und KompAS (1.364 Teilnehmende). Die Merkmale der Teilnehmenden an diesen vier Maßnahmen unterscheiden sich zum Teil recht deutlich, auch im Vergleich mit MAT-Teilnehmenden insgesamt. So ist der Frauenanteil unter PerF-, PerJuF- und Kommit-Teilnehmenden mit 10 bis 13 Prozent deutlich geringer als bei MAT-Teilnehmenden insgesamt. Die PerJuF-Maßnahmen richten sich an unter 25-Jährige, sodass dort erwartungsgemäß auch deutlich mehr junge Personen unter 25 Jahren eintreten. Kommit-Teilnehmende sind zudem häufiger älter als 25 Jahre und besser ausgebildet als MAT-Teilnehmende insgesamt, ähneln in ihren Merkmalen grundsätzlich eher MAG-Teilnehmenden und scheinen also positiv selektiert zu sein. KompAS-Teilnehmende sind MAT-Teilnehmenden ebenfalls recht ähnlich, abgesehen von einem etwas höheren Anteil an Personen unter 25 Jahren und einem etwas geringeren Anteil der jemals zuvor in Deutschland beschäftigten Personen. Ihr Bildungsniveau ist aber vergleichbar mit demjenigen der MAT-Teilnehmenden insgesamt.

Abb. 11 zeigt die durchschnittlichen Effekte einer Teilnahme an diesen vier flüchtlingsspezifischen Maßnahmen im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in einem gegebenen Monat nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt beschäftigt zu sein. Dabei wird erstens deutlich, dass die Teilnahmeeffekte von PerF- und PerJuF-Maßnahmen in ihrer Größenordnung sehr ähnlich zu denjenigen von MAT insgesamt sind. Zweitens ist die Maßnahmenwirkung von Kommit positiver als diejenige der anderen flüchtlingsspezifischen Maßnahmen und auch von MAT insgesamt. Drittens wird überwiegend kein, und gegen Ende des Beobachtungszeitraums sogar ein leicht negativer Effekt der Teilnahme an

⁴⁸ Auch diese hier nicht gesondert dokumentierten Schätzergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

KompAS ermittelt. Hier nicht dokumentierte Ergebnisse zur ungeforderten sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigung zeigen in vereinzelt Monaten nach Maßnahmeneintritt jedoch niedrige, aber statistisch signifikant positive Wirkungen, ähnlich wie von Kasrin et al. (2021) dokumentiert. Allerdings ist der hier betrachtete Zeithorizont länger als bei Kasrin et al. (2021) und die hier ermittelten Effekte stellen sich als nicht nachhaltig heraus.

Abb. 11 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer speziellen Maßnahme für Geflüchtete auf die Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer KompAS-Maßnahme keine von Null signifikant verschiedene Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Weitergehende Analysen auf über den Beobachtungszeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt aggregierter Zielgrößen lassen noch zusätzliche Aspekte deutlich werden. Erneut zeigt sich, dass eine Teilnahme an PerF-Maßnahmen vergleichbare Wirkungen entfaltet wie MAT insgesamt, tendenziell sind diese Effekte sogar noch ausgeprägter. Bei PerjuF scheint es genau umgekehrt: Der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, irgendwann nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt innerhalb des hier betrachteten Zeitraums beschäftigt zu sein, ist nur etwas geringer als bei MAT insgesamt. Allerdings verläuft die Aufnahme dieser Erwerbstätigkeit nicht sehr viel schneller für PerjuF-Teilnehmende als für vergleichbare Kontrollpersonen, und auch im Hinblick auf die Dauer der ersten Beschäftigung und die aggregierte Lohnsumme ergeben sich keine Vorteile für PerjuF-Teilnehmende gegenüber der Kontrollgruppe. Das Tagesentgelt der ersten Beschäftigung ist bei PerjuF-Teilnehmenden sogar signifikant geringer als bei vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Dies könnte allerdings darin begründet liegen, dass PerjuF-Teilnehmende häufiger in eine Ausbildung eintreten als PerF- oder MAT-Teilnehmende insgesamt. Dagegen hat eine Teilnahme an Kommit durchgehend positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration, die allesamt stärker ausfallen als diejenigen von MAT allgemein. Sie sind etwa halb so hoch wie die Effekte einer MAG-Teilnahme. Die Teilnahme an einer KompAS-Maßnahme hat schließlich keine robusten positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg und bestätigen damit Befunde der Implementationsanalyse aus Kapitel 3.2, in der häufig von einem Abbruch der KompAS-Maßnahme aufgrund einer Überforderung der Teilnehmenden berichtet wird.

5.2.3 Wirkungsheterogenitäten

Die allgemeinen und maßnahmenspezifischen Wirkungen einer Teilnahme an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung könnten sich für verschiedene Personengruppen unterscheiden. Deshalb werden nachfolgend die Wirkungsheterogenitäten insbesondere nach Geschlecht, aber auch nach Alter, Einreisedatum, früherer Erfahrung mit Aktivierungsmaßnahmen und Rechtskreis sowie für institutionelle Rahmenbedingungen auf organisatorischer Ebene und regionaler Wirtschaftslage erneut separat nach MAG und MAT untersucht. Es sei darauf hingewiesen, dass für jede der nachfolgend betrachteten Untergruppen ein getrenntes Matching von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durchgeführt wurde. Dieser Ansatz beinhaltet eine separate Modellierung des Zugangsgeschehens in die jeweilige Maßnahme für jede Untergruppe.

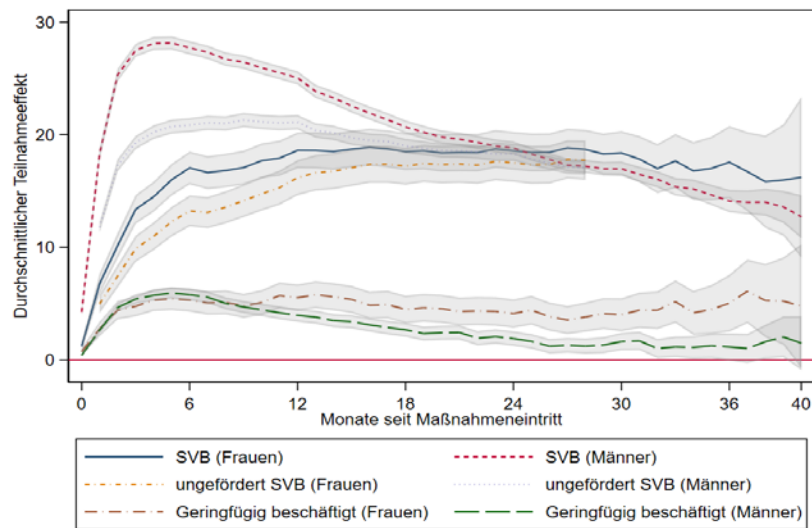
5.2.3.1 Maßnahmen bei einem Arbeitgeber

In der Untersuchungsstichprobe können insgesamt 3.470 Maßnahmeneintritte in MAG von Frauen und 29.036 Eintritte von Männern identifiziert werden. Hierbei zeigt sich ein höheres Bildungsniveau von weiblichen Geflüchteten, die in eine MAG eintreten: Von den teilnehmenden Frauen haben 46 Prozent die Fachhochschulreife oder Abitur und 21 Prozent einen Studienabschluss; für teilnehmende Männer liegen diese Werte lediglich bei 34 bzw. 13 Prozent. Gleichzeitig waren weibliche Teilnehmerinnen seltener schon einmal in Deutschland beschäftigt, sie sind etwas später eingereist, und sie haben seltener zuvor schon einmal an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen als männliche Teilnehmer. Zudem sind die teilnehmenden Frauen etwas häufiger älter als 35 Jahre als die teilnehmenden Männer.

Abb. 12 weist die Wirkungen einer Teilnahme an MAG auf die Arbeitsmarktintegration getrennt nach Geschlecht aus. Interessanterweise unterliegen die Teilnahmeeffekte einer gewissen zeitlichen Dynamik: So ist im ersten Jahr nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt der Teilnahmeeffekt für Männer auf ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung signifikant höher als für Frauen, obwohl letzterer ebenfalls signifikant von Null verschieden ist und ab dem vierten Monat nach Maßnahmeneintritt über 10 Prozentpunkten liegt. Ab etwa 15 Monaten nach Maßnahmen-eintritt sind die Werte nicht mehr statistisch signifikant unterschiedlich. Diese nicht statistisch signifikant unterschiedlichen Effekte zeigen sich auch bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung allgemein, die bis zum 40. Monat nach Maßnahmeneintritt beobachtet werden kann. Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt nimmt der tatsächliche Anteil an ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für weibliche Teilnehmende einen Wert von 25 Prozent und für männliche einen Wert von 49 Prozent an. Weibliche Teilnehmende weisen jedoch ab etwa dem zwölften Monat nach Maßnahmeneintritt einen stärker ausgeprägten Teilnahmeeffekt auf geringfügige Beschäftigung auf.

Abb. 12

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer MAG eine rund 16 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

Die Teilnahmeeffekte der weiblichen Geflüchteten auf weitere Zielgrößen wie Dauer bis zur ersten Beschäftigung, die Dauer der ersten Beschäftigung, das Tagesentgelt der ersten Beschäftigung und die aggregierte Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt sind geringer ausgeprägt als die der männlichen Teilnehmenden. Möglicherweise hängt dies mit dem höheren Teilnahmeeffekt für Frauen, einer geringfügigen Beschäftigung (mit einer kürzeren Dauer und einem geringeren Lohn) sowie der erhöhten Wahrscheinlichkeit für Männer einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, zusammen (Tab. 8). Weibliche Geflüchtete profitieren aber dennoch stark von einer Teilnahme an einer MAG im Vergleich zu vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Aspekte in Bezug auf Kinderbetreuung und traditionellen Rollenbildern dürften eine Rolle dabei spielen, dass für Frauen jedoch häufiger ohnehin nur geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung in Frage kommen, unabhängig von einer Maßnahmenteilnahme.

Tab. 8 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
|--|----------|----------|--------------------|----------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|
| Abhängige Variable | Frauen | Männer | 25 Jahre und älter | Unter 25 Jahre | Rechtskreis SGB II (JC) | Rechtskreis SGB III (AA) | Anteil Industriesektor relativ hoch | Anteil Industriesektor relativ niedrig |
| Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro) | 2.677*** | 6.739*** | 6.988*** | 4.334*** | 6.556*** | 4.694*** | 6.787*** | 5.437*** |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. Die erste Zeile stellt die jeweiligen Untergruppen dar.

Unterschiede in den Teilnahmeeffekten zeigen sich auch zwischen anderen hier betrachteten Gruppen. So fallen die Teilnahmeeffekte für Teilnehmende, die 25 Jahre alt oder älter sind, deutlich größer aus als für jüngere Teilnehmende. Demnach weisen ältere Teilnehmende sowohl eine höhere Lohnsumme (Tab. 8), eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch eine höhere Qualität der Beschäftigung auf als die Kontrollgruppe, also etwa eine längere Dauer, ein höheres Tagesentgelt, und eine geringere Wahrscheinlichkeit, in der ersten Beschäftigung einer Tätigkeit mit ergänzendem Transferbezug nachzugehen. Deskriptiv zeigt sich zudem, dass der Anteil der Personen ohne beruflichen Abschluss in der Gruppe der Jüngeren mit 94 Prozent deutlich höher ausfällt als in der Gruppe der Älteren, in der dieser Anteil 70 Prozent beträgt. Jedoch treten jüngere MAG-Teilnehmende deutlich häufiger in eine Ausbildung ein als ältere, sodass etwa der geringere Lohn nicht einem qualitativ schlechteren Beschäftigungsverhältnis zugeschrieben werden kann, sondern die Ausbildung eher als Investition in die Zukunft gewertet werden sollte.

Bei Geflüchteten, die zwischen dem 5. September 2015 und dem 8. März 2016 eingereist sind, zeigen sich praktisch keine abweichenden Teilnahmeeffekte an MAG im Vergleich zur Gesamtstichprobe.⁴⁹ Das gilt auch für MAG-Teilnehmenden, die zum ersten Mal an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilnehmen, im Vergleich mit Teilnehmenden, die vor Maßnahmeneintritt schon mindestens an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen hatten.

Getrennte Analysen nach Rechtskreis ergeben jedoch Unterschiede in den jeweiligen Teilnahmeeffekten. Demnach scheinen Geflüchtete, die von Jobcentern betreut werden, stärker von einer Teilnahme an MAG zu profitieren als Geflüchtete, die von einer Arbeitsagentur betreut werden. Sowohl die (hier undokumentierten) monatlichen Analysen nach Erwerbsstatus als auch die aggregierte Lohnsumme in Tab. 8 ergeben stärkere Teilnahmeeffekte im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration, wenn die teilnehmenden Geflüchteten im Rechtskreis SGB II verortet sind. Möglicherweise liegen diese Unterschiede darin begründet, dass Geflüchtete im SGB II schon eine Aufenthaltserlaubnis besitzen und damit eine bessere Bleibeperspektive aufweisen als Geflüchtete im SGB III. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die für Geflüchtete im SGB III ermittelten Teilnahmeeffekte ebenfalls sehr ausgeprägt sind – auch diese Personen profitieren mithin deutlich von einer Teilnahme an MAG relativ zu vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Wirkungsheterogenität nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängt.

Eine weitere Differenzierung der geschätzten MAG-Teilnahmeeffekte nach tendenziell arbeitsmarktnäheren und tendenziell arbeitsmarktfernen Personen zeigt etwas stärker ausgeprägte Teilnahmeeffekte für arbeitsmarktnahe MAG-Teilnehmende. Dabei werden Personen als arbeitsmarktnah definiert, die schon einmal in Deutschland beschäftigt waren und/oder die einen beruflichen Abschluss haben. Alle anderen Personen werden als arbeitsmarktfern bezeichnet. Allerdings sind die Effekte auch für die Gruppe der arbeitsmarktfernen Personen immer noch hoch, sodass kein grundsätzlicher Unterschied zwischen – den hier definierten – arbeitsmarktnahen und arbeitsmarktfernen Personen festgestellt werden kann.

Neben individuellen Faktoren und der Rechtskreiszugehörigkeit wurden auch Heterogenitätsanalysen auf Basis verschiedener institutioneller Rahmenbedingungen – identifiziert über die Organisationsbefragungen – sowie zu regionalen Arbeitsmarktbedingungen und der Wirtschaftsstruktur durchgeführt. Es können jedoch keine signifikanten Unterschiede in der Wirkung einer MAG zwischen unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen festgestellt werden. Dabei wurden folgende

⁴⁹ Mit 17.688 MAG-Teilnahmen unter den zwischen dem 5. September 2015 (Öffnung der Grenzen) und dem 8. März 2016 (Schließung der Balkanroute) eingereisten Personen werden in dieser Gruppe 54 Prozent der gesamten MAG-Teilnahmen (32.506) erfasst.

Rahmenbedingungen untersucht: die Betreuungsrelation der Geflüchteten ist eher gut/eher schlecht; es gibt eine/keine Integrationsanlaufstelle; es existiert eine/keine oder nur teilweise eine spezielle Arbeitgeber-Ansprache für Geflüchtete; ein persönliches Gespräch mit marktfernen Geflüchteten findet eher häufig/eher seltener statt; vorhandene finanzielle Mittel werden stark/nicht so stark bei der Entscheidung über Maßnahmenteilnahmen berücksichtigt; der Bedarf, Frauen besonders zu fördern wird stark/nicht so stark bei Entscheidung über Maßnahmenteilnahmen berücksichtigt; es gibt Probleme bei der Versorgung mit Maßnahmen (zu wenig passende Teilnehmende, schwer erreichbare Orte, keine ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten).⁵⁰ Die Wirkung einer MAG scheint demnach nicht durch die institutionellen Rahmenbedingungen in den Jobcentern und Arbeitsagenturen auf unterschiedliche Art und Weise beeinflusst zu werden.

Allerdings zeigen sich in den ersten zwölf Monaten nach Maßnahmeneintritt höhere Beschäftigungseffekte in Regionen mit einem höheren Industrieanteil im Vergleich zu Regionen mit einem niedrigeren Industrieanteil. Hier zeigt sich auch eine höhere Lohnsumme (Tab. 8). Die regionale Wirtschaftsstruktur in Verbindung mit der hier untersuchten Zielgruppe scheint demnach einen unterschiedlich gut wirkenden Rahmen für die Teilnahme an einer MAG bereitzustellen.

5.2.3.2 Maßnahmen bei einem Träger

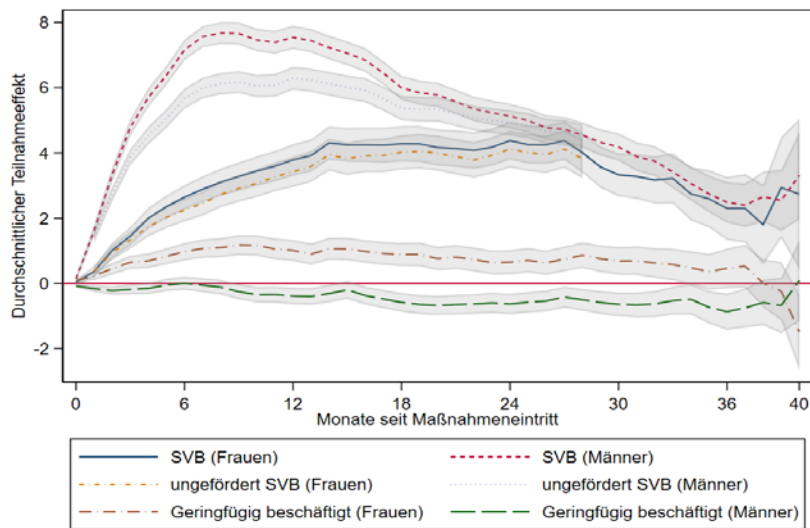
Die Ergebnisse der Heterogenitätsanalysen nach Geschlecht weisen bei den MAT in eine ähnliche Richtung wie bei den MAG. Insgesamt werden 74.590 Teilnahmen von männlichen und 17.914 Teilnahmen von weiblichen Geflüchteten identifiziert. Abb. 13 zeigt, dass die MAT-Teilnahmeeffekte auf ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis etwa zwei Jahre nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt (also etwas länger als die MAG-Teilnahmeeffekte) für männliche Teilnehmer deutlich ausgeprägter als für weibliche Teilnehmerinnen, obwohl auch für letztere ein signifikant positiver Teilnahmeeffekt zu konstatieren ist. Allerdings gleicht sich dieser Unterschied danach an, sodass sich die geschlechtsspezifischen MAT-Teilnahmeeffekte für ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung etwa ab zwei Jahre nach dem Maßnahmeneintritt nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden. Zwölf Monate nach dem Maßnahmeneintritt sind 10 Prozent der MAT-Teilnehmerinnen und 31 Prozent der MAT-Teilnehmer ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Zudem scheint die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, die in der Gesamtstichprobe für MAT nicht signifikant war, eine stärkere Rolle für weibliche MAT-Teilnehmerinnen zu spielen. Diese haben nach dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn eine höhere Wahrscheinlichkeit, in geringfügiger Beschäftigung zu sein, als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen. Diese Teilnahmeeffekte sind quantitativ nicht sehr hoch – sie liegen bei etwa einem Prozentpunkt – und sind ab dem 34. Monat nach dem Maßnahmeneintritt auch nicht mehr signifikant von Null verschieden, allerdings zeigt sich für männliche Teilnehmer ein (teilweise statistisch signifikanter, wenn auch quantitativ geringer) negativer Effekt. Auch bei den Effekten der MAT scheint demnach die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für Frauen eine größere Rolle zu spielen als für Männer (analog zu MAG).

⁵⁰ Weitere institutionelle Rahmenbedingungen, die sich für eine Heterogenitätsanalyse angeboten hätten, jedoch keine ausreichende Streuung aufweisen, umfassen die Organisation der Betreuung von Geflüchteten (etwa durch Teams von spezialisierten Fachkräften); als besonders stark empfundene Einschränkungen wie etwa fehlende finanzielle Mittel, Entscheidungspraxis der lokalen Ausländerbehörde; weitere Probleme, mit denen sich die Organisation konfrontiert sieht: gewisse Maßnahmen werden von Trägern nicht angeboten, angebotene Maßnahmen erreichen nicht gewünschte Qualität, es gibt Kapazitätsengpässe, es gibt nicht genügend geschlechtsspezifische Angebote.

Abb. 13

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer MAT eine rund drei Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

Auch im Hinblick auf weitere Zielgrößen wie etwa auf die Lohnsumme (Tab. 9), die Dauer der ersten Beschäftigung, das erste Tagesentgelt und die Wahrscheinlichkeit in der ersten Beschäftigung einer Vollzeittätigkeit nachzugehen, fallen die Teilnahmeeffekte von weiblichen Geflüchteten deutlich geringer aus als diejenigen der männlichen Teilnehmer (und sind teilweise nicht statistisch signifikant).

Somit scheinen Frauen, ähnlich wie dies bereits für eine MAG-Teilnahme festgestellt wurde, zwar im Vergleich zur Kontrollgruppe von einer MAT-Teilnahme in Bezug auf ihren späteren Arbeitsmarkterfolg zu profitieren, allerdings nicht so stark wie Männer. Analog zur Wirkungsweise einer MAG-Teilnahme erscheint in diesem Zusammenhang die vergleichsweise häufige Aufnahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses sowie einer Teilzeitbeschäftigung durch Frauen bedeutsam, was jedoch wiederum mit familiären Restriktionen zusammenhängen dürfte.

Tab. 9

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
|--|--------|----------|--------------------|----------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|--|---|
| Abhängige Variable | Frauen | Männer | 25 Jahre und älter | Unter 25 Jahre | Rechtskreis SGB II (JC) | Rechtskreis SGB III (AA) | Anteil Industriesektor relativ hoch | Anteil Industriesektor relativ niedrig | Arbeitslosenquote Ausländer relativ hoch | Arbeitslosenquote Ausländer relativ niedrig |
| Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro) | 443*** | 1.908*** | 1.759*** | 1.249*** | 1.961*** | -123 | 1.738*** | 1.388*** | 1.430*** | 1.719*** |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. Die erste Zeile stellt die jeweiligen Untergruppen dar.

Weitere Heterogenitätsanalysen zeigen außerdem unterschiedliche Teilnahmeeffekte für folgende Untergruppen auf: Ältere Geflüchtete (25 Jahre und älter) scheinen etwas stärker von einer MAT-Teilnahme zu profitieren als jüngere Personen. Sie finden häufiger eine Beschäftigung, die länger andauert und besser bezahlt ist. Zudem ist der Teilnahmeeffekt auf die aggregierte Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt für ältere Teilnehmende deutlich höher als für jüngere Teilnehmende (Tab. 9). Jüngere MAT-Teilnehmende beginnen nach Maßnahmeneintritt jedoch auch häufiger eine Ausbildung als ältere, wobei der Unterschied nicht so ausgeprägt ist wie bei den MAG.

Für Personen, die zwischen dem 5. September 2015 und dem 8. März 2016 eingereist sind, ergeben sich hingegen keine abweichenden MAT-Teilnahmeeffekte im Vergleich zur Gesamtstichprobe. Bei einer Betrachtung von Geflüchteten, die zum ersten Mal an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilnehmen, und Geflüchteten, die zuvor bereits eine solche Maßnahme absolviert haben, zeigen sich aber etwas, allerdings nur geringfügig höhere Teilnahmeeffekte für diejenigen mit vorheriger Maßnahmenerfahrung.⁵¹

Deutliche Unterschiede ergeben sich allerdings beim Vergleich der Teilnahmeeffekte von Personen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, denn die Teilnahme an einer MAT hat deutlich positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration für Geflüchtete im SGB II. Diese Unterschiede zeigen sich sowohl bei der Dauer bis zur Aufnahme einer (ungeförderten sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung als auch bei der Dauer dieser Beschäftigung und dem damit verbundenen Tagesentgelt. Dies übersetzt sich außerdem in höhere Teilnahmeeffekte für Geflüchtete im SGB II im Hinblick auf die aggregierte Lohnsumme (Tab. 9). Wie bei den MAG könnte hier die sich per Definition zwischen den Rechtskreisen unterscheidende Bleibeperspektive eine Rolle spielen – auch wenn erneut nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Wirkungsheterogenität nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängt.

Die regionalen Arbeitsmarktbedingungen und die Wirtschaftsstruktur scheinen eine bedeutende Rolle bei der Wirkung einer MAT zu spielen (Tab. 9). So sind die Beschäftigungseffekte einer MAT-Teilnahme in Regionen mit einer niedrigen Arbeitslosenquote der Ausländer, und demnach einem potenziell aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt für Geflüchtete, über den gesamten Beobachtungszeitraum signifikant höher als in Regionen mit einer hohen Arbeitslosenquote der Ausländer. Auch in Regionen mit einem relativ hohen Anteil des Industriesektors sind die Beschäftigungseffekte in den ersten 15 Monaten nach MAT-Teilnahme signifikant höher, ähnlich wie bei den MAG. Arbeitsmärkte mit einem hohen Industrieanteil scheinen demnach aufnahmefähiger für MAG- und MAT-Teilnehmende zu sein als jene mit einem hohen Dienstleistungsanteil.

Heterogenitätsanalysen basierend auf unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen weisen über gewisse Zeiträume nach dem Maßnahmeneintritt Unterschiede auf, allerdings in eine unerwartete Richtung. So werden – zumindest zeitweise – höhere Beschäftigungseffekte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen gefunden, in denen vermeintlich schlechtere Rahmenbedingungen vorherrschen, wie etwa fehlenden Integrationsanlaufstelle oder spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete, weniger häufige persönliche Gespräche mit Geflüchteten sowie eine starke Berücksichtigung finanzieller Mittel bei der Vergabe von Maßnahmen und demnach eine angespanntere finanzielle Situation. Eine Interpretation dieser Befunde könnte sein, dass möglicherweise in diesen Organisationen solche Rahmenbedingungen gar nicht erst geschaffen werden müssen, da grundsätzlich bessere Bedingungen vorherrschen. Allerdings kann dieser

⁵¹ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden unterscheidet und bei den MAG durchgeführt wurde, wird hier verzichtet, da die MAT ohnehin sehr breit eingesetzt wird und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Vermutung nicht final nachgegangen werden. Zudem zeigen sich ab dem zwölften Monat nach Maßnahmeneintritt leicht höhere Effekte auf ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, wenn das Problem schwer erreichbarer Orte, wo Maßnahmen stattfinden, weniger präsent ist. Dies könnte ein Argument dafür sein, den lokalen Zugang zu MAT zu vereinfachen.

5.2.4 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Neben den Effekten auf die Arbeitsmarktintegration, die sich teilweise auch erst langfristig entfalten, bewirkt die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme möglicherweise schon zuvor einen Effekt auf die soziale Teilhabe der Geflüchteten. Sowohl bei den MAG als auch bei den MAT ergeben sich allerdings bereits im hier betrachteten Zeitraum von bis zu 40 Monaten nach dem Maßnahmeneintritt signifikant positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration (in unterschiedlichen Größenordnungen). Etwaige Teilnahmeeffekte bei Indikatoren der sozialen Teilhabe stellen jedoch auch für sich genommen einen Erfolg der Maßnahmen dar und sind nicht nur als Frühindikatoren einer späteren Arbeitsmarktintegration von Bedeutung.

Tab. 10 stellt die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte für MAG und MAT im Hinblick auf zentrale Zielgrößen der sozialen Teilhabe dar, die in der Längsschnitt-Befragung erhoben werden. Dabei werden Effekte auf die Zielgrößen getrennt nach den Befragungswellen betrachtet.⁵² Dies bietet die Möglichkeit, Teilnahmeeffekte nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt in einer gewissen zeitlichen Dynamik zu betrachten – zumindest für Personen, die an beiden Wellen der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben. Der Abstand zwischen dem Monat des (fiktiven) Maßnahmeneintritts und des ersten Interviews beträgt im Mittel 11,6 Monate und bezogen auf das zweite Interview 26,6 Monate.

Demnach ergibt sich bei den betrachteten Zielgrößen der sozialen Teilhabe eine ähnliche Grundstruktur wie bei den Effekten auf die Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration: Die Wirkung einer MAG-Teilnahme auf die verschiedenen Dimensionen der sozialen Teilhabe ist stärker ausgeprägt als die Wirkung einer MAT-Teilnahme, mit der Ausnahme der Lebenszufriedenheit in der zweiten Befragungswelle. So ergeben sich für beide Maßnahmenarten signifikant positive Teilnahmeeffekte auf die subjektiven Einschätzungen der deutschen Sprachkenntnisse, wobei die Effekte im Falle einer MAG-Teilnahme fast doppelt so hoch ausfallen.⁵³ In beiden Fällen schwächen sich diese Effekte mit der Zeit nicht ab, sondern nehmen in der zweiten Welle sogar zu.⁵⁴ Sowohl die Effekte für MAG als auch für MAT sind in etwa vergleichbar mit dem grundsätzlichen Anstieg des Sprachniveaus über die beiden Befragungswellen.⁵⁵

⁵² Diese Ergebnisse basieren jeweils auf allen in der ersten und zweiten Welle der Längsschnitt-Befragung enthaltenen Beobachtungen. Ergebnisse für die erste Welle basieren damit auf mehr Beobachtungen als die der zweiten Welle. Weitergehende Berechnungen zeigen, dass die Ergebnisse sich qualitativ nicht wesentlich unterscheiden, wenn man die Analysen für die erste Welle auf diejenigen Personen beschränkt, die auch an der zweiten Welle teilgenommen haben.

⁵³ In allen hier beschriebenen Matching-Analysen wird die Dauer der Teilnahme an Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt aus der Längsschnitt-Befragung als Matching-Variable genutzt. Zudem werden alle weiteren Variablen aus der Längsschnitt-Befragung, die in Abschnitt 5.2.1 erwähnt werden, sowie Variablen aus der Untersuchungsstichprobe als Matching-Variablen genutzt. Da die meisten Teilnehmenden nach Maßnahmeneintritt in der Längsschnitt-Befragung interviewt wurden, können in den Matching-Analysen sinnvollerweise nur Variablen aufgenommen werden, die nicht selbst von der Maßnahmenteilnahme beeinflusst werden können, wie etwa deutsche Sprachkenntnisse zum Zeitpunkt des Interviews.

⁵⁴ Dies ist auch weiterhin zu beobachten, wenn man die Analysen für die erste Welle auf diejenigen Personen beschränkt, die auch an der zweiten Welle teilgenommen haben.

⁵⁵ Der Referenzwert der Kontrollgruppe bleibt quasi unverändert, wenn man die Ermittlung des Wertes für die erste Welle auf diejenigen Personen beschränkt, die auch an der zweiten Welle teilgenommen haben. Dies gilt sowohl für MAG als auch für MAT.

Auf die körperliche Gesundheit und die verbrachte Zeit mit Deutschen hat hauptsächlich eine Teilnahme an einer MAG einen statistisch signifikant positiven Einfluss. Im Falle der verbrachten Zeit mit Deutschen mag dies durch den persönlichen Kontakt in den Betrieben getrieben sein, der sich auch mittelfristig nicht verringert, wie der weiterhin statistisch signifikante Effekt einer MAG-Teilnahme auf die verbrachte Zeit mit Deutschen in der zweiten Befragungswelle zeigt. MAT-Teilnehmende weisen in der ersten Befragungswelle auch einen positiven Effekt auf die verbrachte Zeit mit Deutschen auf, der sich jedoch mit der Zeit verringert. Für die Lebenszufriedenheit ist ein positiver Effekt von einer MAG-Teilnahme in der ersten Befragungswelle festzustellen, von einer MAT-Teilnahme hingegen in der zweiten Befragungswelle.⁵⁶

Tab. 10 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)**

| Abhängige Variable | MAG | | MAT | |
|---|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| | Teilnahme-Effekt | Referenzwert Kontrollgruppe | Teilnahme-Effekt | Referenzwert Kontrollgruppe |
| Sprachkenntnisse Deutsch Welle 1 (1-5) | 0,189*** | 3,231 | 0,079** | 3,050 |
| Sprachkenntnisse Deutsch Welle 2 (1-5) | 0,271*** | 3,398 | 0,142*** | 3,206 |
| Körperliche Gesundheit Welle 1 (0/1) | 0,053* | 0,776 | -0,017 | 0,729 |
| Körperliche Gesundheit Welle 2 (0/1) | 0,123*** | 0,753 | 0,020 | 0,728 |
| Verbrachte Zeit mit Deutschen Welle 1 (0/1) | 0,115*** | 0,327 | 0,048** | 0,275 |
| Verbrachte Zeit mit Deutschen Welle 2 (0/1) | 0,134*** | 0,397 | -0,018 | 0,345 |
| Lebenszufriedenheit Welle 1 (0/1) | 0,076** | 0,393 | 0,030 | 0,397 |
| Lebenszufriedenheit Welle 2 (0/1) | 0,063 | 0,500 | 0,066** | 0,464 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. In der linken Spalte sind die jeweiligen Zielgrößen aufgeführt. Der Referenzwert der Kontrollgruppe (Spalte 2 und 4) stellt den Mittelwert der Zielgröße für die statistischen Zwillinge von MAG und MAT dar.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

⁵⁶ Die Zielgrößen können nicht nur auf Basis der beiden Wellen der Befragung berechnet werden, sondern auch, indem der zeitliche Abstand zwischen Maßnahmeneintritt und Interviewdatum berücksichtigt wird. So können Personen identifiziert werden, deren Interviewdatum (in der ersten oder zweiten Welle) relativ früh oder relativ spät nach Maßnahmeneintritt stattgefunden hat, sodass ein potenzieller dynamischer Wirkungsverlauf (zusätzlich zu den zwei Befragungszeitpunkten) festgestellt werden kann. Die entsprechenden Ergebnisse zeigen, dass entweder kein Unterschied zur Gesamt-Zielgröße der jeweiligen Welle besteht oder aufgrund von geringen Fallzahlen recht volatile Ergebnisse nicht sinnvoll zu interpretieren sind.

5.2.5 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

Der Zeitraum nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland (ab März 2020) kann mittels Daten der Verbleibsnachweise analysiert werden, die als Datenbasis für das Jahr 2020 fungieren. Somit kann geprüft werden, ob es einen „Corona-Effekt“ der Maßnahmenteilnahme gibt, also etwa ob Maßnahmenteilnehmende weniger häufig im März oder April 2020 in Arbeitslosigkeit eingetreten sind und sie demnach infolge einer Maßnahmenteilnahme besser vor der Krise geschützt sind, oder ob die durch die Corona-Krise induzierten Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ähnliche Auswirkungen für Teilnehmende und vergleichbare Kontrollpersonen hatten. Dabei gilt es zu beachten, dass zwischen dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn und dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland ein relativ langer Zeitraum von mindestens 18 Monaten liegt.

Die Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass die Corona-Krise sich sehr ähnlich auf Teilnehmende an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und vergleichbare Kontrollpersonen ausgewirkt hat. Es zeigen sich keine auffälligen Veränderungen der Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Verlauf des Jahres 2020.⁵⁷ Sowohl Teilnehmende als auch vergleichbare Nichtteilnehmende erfahren im März und April 2020 einen leichten Rückgang in ihren Beschäftigungsquoten, wobei dieser Rückgang insbesondere auf einen Rückgang von Personen in geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen ist. In beiden Gruppen nimmt der Anteil der Personen in (geringfügiger) Beschäftigung ab Mai 2020 wieder in vergleichbarem Ausmaß zu.

5.2.6 Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen

Im Folgenden werden Ergebnisse erläutert, bei denen die Teilnahme an einer MAG oder MAT über die Eintrittsintensität auf Jobcenter/Arbeitsagentur-Ebene instrumentiert wird.⁵⁸ Die regionale Maßnahmenintensität hat sich in ähnlichen Untersuchungen als geeignetes Instrument erwiesen (Caliendo et al. 2017; Dauth 2020) und ist grundsätzlich als etabliertes Instrument zu betrachten. In ihrer hier verwendeten Operationalisierung misst diese Variable die Anzahl der Eintritte von Geflüchteten in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Verhältnis zu allen registrierten Arbeitsuchenden im Kontext der Fluchtmigration pro Monat. Das Instrument wird als Durchschnitt der Eintrittsintensitäten der zwölf Vormonate des jeweiligen Maßnahmenmonats verwendet, um eine Einflussnahme der instrumentierten Teilnahme selbst zu vermeiden und etwaige saisonale Effekte zu berücksichtigen.⁵⁹

Das Instrument kann aufgrund verschiedener Tests und Argumentationen als relevant und exogen betrachtet werden und erscheint damit als geeignet, um einen kausalen Effekt zu identifizieren. So liegen die F-Statistiken in der ersten Stufe des zweistufigen IV-Schätzverfahrens sowohl für MAG als auch für MAT über dem erforderlichen Wert von 10. Die Exogenität eines Instruments kann nicht

⁵⁷ Diese hier nicht dokumentierten Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁵⁸ Es wurden weitere potenzielle Instrumente aus der Organisationsbefragung getestet, jedoch lag bei keinem dieser geprüften Instrumente die F-Statistik der ersten Stufe der IV-Schätzung bei einem Wert von über 10. Deshalb haben sich die folgenden Variablen nicht als geeignete Instrumente herausgestellt: es gibt in der Organisation eine Integrationsanlaufstelle; Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung werden als sehr wichtig für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten eingeschätzt; es gibt eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete; Orte, an denen Maßnahmen stattfinden, sind für die Geflüchteten schwer erreichbar; es erfolgt eine Konzentration auf zentral eingekaufte, standardisierte Maßnahmenpakete; die Organisation ist von finanziellen Engpässen betroffen; es gibt einen hohen Anteil arbeitsmarktfremder Kunden; es gibt viel Erfahrung mit Personen mit Migrationshintergrund; es gibt Probleme, geeignete Fachkräfte zu rekrutieren; der Betreuungschlüssel Ü-25 ist günstiger als Median; die Betreuungsrelation ist eher gut oder sehr gut; es gibt ein sehr starkes lokales ehrenamtliches Engagement; es gab einen besonders starken Zuzug von Geflüchteten.

⁵⁹ Weder die Verwendung des Instruments gemessen im Maßnahmenmonat als auch im Vormonat verändert die Stärke des Instruments.

direkt getestet werden. Stattdessen muss plausibel argumentiert werden, warum das jeweilige Instrument die Zielgrößen nicht direkt, sondern nur mittelbar über die Teilnahme an einer MAG oder MAT beeinflusst, und es mithin als exogen erachtet werden kann. Hierfür werden zum einen weitere regionale Variablen, welche die Maßnahmenvergabe auf Jobcenter/Arbeitsagentur-Ebene beeinflussen können, standardmäßig in die Regression aufgenommen, um somit möglichst viel relevante regionale Variation, die sowohl mit der Eintrittsintensität als auch mit den Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration zusammenhängt, zu berücksichtigen. Zum anderen zeigen IV-Schätzungen mit einem sogenannten Placebo-Instrument, dass das verwendete Instrument für geeignet erachtet werden kann.

Die Ergebnisse der IV-Schätzungen zeigen weder für MAG noch für MAT ausgeprägte, robuste und statistisch signifikante Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration. Nur vereinzelt zeigen sich positiv signifikante Effekte auf die Dauer der ersten ungeforderten Beschäftigung (MAG) oder die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eine Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses (MAT). Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es zu beachten, dass diese einen anderen Effekt identifizieren als die Matching-Ergebnisse. Es handelt sich hier um den oben bereits angesprochenen „Local Average Treatment Effect“ (LATE), der nur über die sogenannten „Complier“ identifiziert wird, also über eine Gruppe von Personen, die nur genau deshalb an einer Maßnahme teilnimmt, weil ihre zu betreuende Organisation eine hohe Präferenz für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung hat. Eine vertiefende Analyse der Gruppe der Complier, die sich an Marbach und Hangartner (2020) orientiert und für MAG einen Complier-Anteil von nur 0,009 Prozent und bei MAT von 4,9 Prozent ermittelt, zeigt außerdem, dass sich diese Gruppe in einigen Merkmalen von der gesamten Stichprobe und den sogenannten „Always-Takern“ unterscheidet. So finden sich in der Gruppe der Complier häufiger Frauen, weniger Kinderlose, häufiger Personen ohne Bildungsabschluss, und mehr Personen die noch nicht so lange bei der BA registriert sind, aber häufiger schon einmal eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemacht haben. Bei MAG finden sich außerdem zusätzlich mehr jüngere Geflüchtete in der Gruppe der Complier. In der Tendenz erscheinen Complier somit ungünstigere Voraussetzungen für ihre Arbeitsmarktintegration aufzuweisen. Dies könnte mit den überwiegend nicht festzustellenden Teilnahmeeffekten für diese Gruppe in Verbindung stehen.

Die Ergebnisse dieses Abschnittes deuten darauf hin, dass der Nutzen einer höheren regionalen Intensität von MAG und MAT zumindest begrenzt zu sein scheint. Dies könnte möglicherweise mit dem ohnehin schon recht starken Einsatz und der hohen Bedeutung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in der betrachteten Zielgruppe zusammenhängen. Die hohe Bedeutung dieser Maßnahmen in der Zielgruppe zeigen unter anderem auch die Ergebnisse der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Organisationsbefragungen (siehe Kapitel 3.3).

5.2.7 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Kapitels zeigen, dass die Teilnahme von Geflüchteten sowohl an einer MAG als auch an einer MAT mit eindeutig positiven und nachhaltigen Effekten auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden verbunden ist. So weisen MAG- und MAT-Teilnehmende höhere Wahrscheinlichkeiten auf, in den Monaten nach Maßnahmeneintritt sowohl in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger als auch in geringfügiger Beschäftigung (zumindest Frauen bei MAT) zu sein, als vergleichbare Kontrollpersonen. Auch die Ergebnisse für die über den Beobachtungszeitraum aggregierten Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration und für Zielgrößen, welche die Qualität der Beschäftigung approximieren, zeigen deutlich positive Effekte einer MAG-/MAT-Teilnahme. Auch im Hinblick auf verschiedene Dimensionen der sozialen Teilhabe werden für MAG-/MAT-Teilnehmende signifikant positive Effekte ermittelt. Die Effekte einer Teilnahme an einer MAT weisen allerdings eine

deutlich geringere Größenordnung auf als diejenigen einer MAG-Teilnahme. Diese Maßnahmenwirkungen sind tendenziell stärker für männliche Geflüchtete, für Geflüchtete, die im SGB II betreut werden, und für ältere Geflüchtete (älter als 25 Jahre).

Für weibliche Geflüchtete scheint sowohl im Kontext einer MAG- als auch einer MAT-Teilnahme die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung sowie einer Teilzeittätigkeit eine größere Rolle zu spielen als für männliche Geflüchtete, was sich unter anderem in geringeren Lohneffekten für Frauen widerspiegelt. Möglicherweise spielen externe familiäre Restriktionen eine Rolle, sodass die Wirkung der Maßnahme auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen weniger positiv ausfällt als für Männer. So dürfte Familienarbeit für geflüchtete Frauen öfter ein Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration darstellen als für geflüchtete Männer. Kosyakova et al. (2021) stellen in diesem Zusammenhang fest, dass geflüchtete Frauen häufiger als geflüchtete Männer in einer Partnerschaft leben und Kinder unter drei Jahren haben. Eine geringere Schul- oder Berufsbildung unter weiblichen Teilnehmerinnen kann jedoch nicht festgestellt werden; MAG-Teilnehmerinnen sind sogar besser ausgebildet als MAG-Teilnehmer. Für jüngere MAG- und MAT-Teilnehmende scheint jedoch die Aufnahme einer Ausbildung eine stärkere Rolle zu spielen als für ältere. Zudem könnte die bessere Bleibeperspektive eine Rolle bei den stärkeren Wirkungen im SGB II spielen.

Zusätzlich zeigt sich, dass die Teilnahme an einer kürzeren MAT (mit einer Dauer von bis zu 90 Tagen) eine deutlich positivere Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden hat als die Teilnahme an einer längeren MAT (mit einer Dauer von mehr als 90 Tagen). Dies könnte mit einem vorhandenen höheren Bedarf der Bewältigung individueller Vermittlungshemmnisse zusammenhängen, der möglicherweise die Grundlage für die Teilnahme an einer längeren MAT bildet.

Spezielle Maßnahmen für Geflüchtete wirken recht unterschiedlich auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden. Hier erweist sich die Maßnahme Kommit als „Gewinner“ mit recht ausgeprägten Teilnahmeeffekten, während die Maßnahme KompAS als „Verlierer“ erscheint mit gegen Ende des Beobachtungszeitraums sogar leicht negativen Teilnahmeeffekten. Diese nur geringe Wirkung einer KompAS-Teilnahme auf den Arbeitsmarkterfolg deckt sich mit den Einschätzungen der Implementationsanalyse. Die BA hat in Absprache mit dem BAMF diesbezüglich jedoch bereits Anpassungen vorgenommen: So werden die Kombiprodukte KompAS, KomBer und KomjuF als zentrale Standardprodukte der BA nicht mehr zur Verfügung gestellt.

Insgesamt unterstreichen die hier berichteten Ergebnisse den wichtigen Beitrag der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten. Vertiefende Analysen basierend auf einer IV-Schätzung (unter Nutzung der Eintrittsintensität auf Jobcenter/Arbeitsagentur-Ebene als Instrument) ergeben allerdings nur vereinzelte positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der Gruppe der Complier. Dies deutet an, dass eine quasi zufällig erhöhte Präferenz einer Organisation, verstärkt MAG oder MAT einzusetzen, keinen Effekt auf die Arbeitsmarktintegration der zusätzlich teilnehmenden Geflüchteten hat. Jedoch scheinen die Complier eher negativ selektiert zu sein. Somit scheint das Potenzial einer Ausweitung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zumindest begrenzt zu sein. Eine grundsätzliche Ausweitung der MAG ist ohnehin nicht ohne weiteres möglich, weil ihr Einsatz die Mitwirkung von Arbeitgebern voraussetzt. Analysen zur Wahrscheinlichkeit einer MAG-Teilnahme (nicht zur Wirkungsheterogenität) zeigen, dass eine auf Jobcenter- und Arbeitsagentur-Ebene existierende Arbeitgeberansprache für Geflüchtete die Wahrscheinlichkeit einer MAG-Teilnahme signifikant erhöht. Eine solche Arbeitgeberansprache könnte demnach die Möglichkeit beinhalten, zusätzliche Arbeitgeber zu überzeugen, MAG-Teilnehmende aufzunehmen. Der Einsatz von MAT könnte in Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage und passender Wirtschaftsstruktur ausgeweitet werden, da hier stärkere Beschäftigungseffekte festgestellt werden (hier approximiert durch eine niedrige Arbeitslosenquote der Ausländer und einen hohen Anteil des Industriesektors).

5.3 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

In diesem Kapitel werden die Effekte von berufsvorbereitenden und ausbildungsbegleitenden Maßnahmen ermittelt. Da berufsvorbereitende sowie ausbildungsbegleitende Maßnahmen sehr heterogen gestaltet sind und unterschiedliche Ziele verfolgen, ist es für die Analyse der Wirkung der Maßnahmen sinnvoll, diese getrennt voneinander zu betrachten. Dabei können die Einstiegsqualifizierung (EQ) und ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) als meistgenutzte berufsvorbereitende bzw. ausbildungsbegleitende Maßnahmen identifiziert werden. Aufgrund der vorhandenen Fallzahlen werden sie detailliert untersucht. Für eine separate Analyse von anderen Maßnahmen ist die Anzahl der Teilnehmenden zu gering.

Nachfolgend werden zuerst die Wirkungsanalysen der EQ (Abschnitt 5.3.1) und anschließend die der abH (Abschnitt 5.3.2) vorgestellt. Dabei gliedern sich beide Abschnitte ähnlich. Zuerst erfolgt jeweils eine deskriptive Beschreibung der Partizipationsstrukturen und der Identifikationsstrategie von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, bevor dann die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte auf die Integration in Ausbildung bzw. die Arbeitsmarktintegration dargestellt werden. Hierbei ergeben sich im Zusammenhang mit der EQ einzelne Analysen zum Effekt der Corona-Pandemie (Abschnitt 5.3.1.2.1) sowie zu dem erfolgreichen Abschluss der EQ (Abschnitt 5.3.1.2.2). Ebenfalls mit den Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration werden dann Heterogenitätsanalysen nach Geschlecht, Rechtskreis, Ankunft und Alter sowie nach institutionellen Rahmenbedingungen, regionaler Wirtschaftslage und -struktur vorgestellt. Anschließend werden die durchschnittlichen Effekte der EQ bzw. der abH auf Indikatoren der sozialen Teilhabe analysiert. Außerdem erfolgt eine Analyse der Wirkung der abH für Teilnehmende an einer EQ (Abschnitt 5.3.2.5). Das Kapitel zu Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse (Abschnitt 5.3.3).

5.3.1 Einstiegsqualifizierung

5.3.1.1 Einleitung

Eine zentrale berufsvorbereitende Maßnahme stellt die Einstiegsqualifizierung (EQ) nach §54a SGB III dar. Im Rahmen der EQ absolvieren junge Erwachsene ohne Ausbildungsplatz ein gefördertes Praktikum, das auf eine Ausbildung vorbereiten soll. Sind Jugendliche noch berufsschulpflichtig, besuchen sie gleichzeitig eine Berufsschule. Dabei dauert die EQ zwischen sechs und zwölf Monaten und beginnt in der Regel im Zeitraum von Oktober bis März. Zu dem Personenkreis, der in der Regel an einer EQ teilnehmen kann, gehören Personen ohne eine in Deutschland anerkannte abgeschlossene Berufsausbildung oder ein anerkanntes abgeschlossenes Studium, die jünger als 35 Jahre sind. Dabei sind Ausnahmen möglich. Wird im Anschluss eine entsprechende Ausbildung begonnen, kann die EQ mit Einverständnis des Ausbildungsbetriebs und der zuständigen Kammer als Ausbildungszeit angerechnet werden.

Personen werden nachfolgend zur Treatment-Gruppe gezählt, wenn sie ihre erste EQ innerhalb des Untersuchungszeitraums vom 1. August 2017 bis 11. September 2018 begonnen und vor ihrer Teilnahme an der EQ keine andere berufsvorbereitende Maßnahme besucht haben. Personen, die nach dem Beginn der EQ weitere berufsvorbereitende Maßnahmen besuchen, werden nicht ausgeschlossen. Insgesamt können in den Verwaltungsdaten 8.078 Personen als Teilnehmende identifiziert werden. Der Zugang in die EQ schwankt im Jahresverlauf mit einem zyklischen Muster. So beginnt ungefähr die Hälfte der Teilnehmenden ihre EQ im August oder September 2017 bzw. 2018.

Als Nichtteilnehmende werden Personen betrachtet, die an keiner EQ oder einer anderen Maßnahme zur Berufswahl teilgenommen haben, aber die Voraussetzungen aufgewiesen haben, um an einer EQ

hätten teilnehmen zu können. Daher werden Personen ausgeschlossen, die – zum Zeitpunkt des fiktiven Maßnahmeneintritts – über 35 Jahre alt waren oder sich im Vormonat in einer anderen Maßnahme, in einer Ausbildungsphase (etwa berufliche Erstausbildung oder Studium) oder in Beschäftigung befanden.

Analysen mit den Prozessdaten ergeben, dass verschiedene Faktoren, eine Teilnahme an der EQ begünstigen. So nehmen Geflüchtete mit einer höheren Schulbildung, einer vorherigen Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen, unter 21-jährige Geflüchtete sowie männliche Geflüchtete mit größerer Wahrscheinlichkeit an einer EQ teil. Mithilfe von Informationen aus den Befragungsdaten können weitere Faktoren, die für den Zugang zu einer EQ entscheidend sind, aber nicht in den Prozessdaten enthalten sind, einbezogen werden. Es zeigt sich, dass eine hohe Resilienz⁶⁰ einen positiven Einfluss hat, ebenso die Dauer von besuchten Sprachkursen. Letzteres unterstreicht die Wichtigkeit der Sprachkenntnisse, um eine Ausbildung aufnehmen oder erfolgreich beenden zu können. Bezogen auf die lokalen Gegebenheiten und Merkmale der Jobcenter und Arbeitsagenturen zeigt sich, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Geflüchtete an Orten mit lokalen Unternehmen, die Unterstützungsstrukturen bieten, höher ist. Weiter wirkt sich ein besonders hoher Anteil an arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden in einem Jobcenter oder einer Arbeitsagentur negativ auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus. Darüber hinaus können keine weiteren Merkmale identifiziert werden, die einen signifikanten Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit der EQ haben. Diese Analysen legen die Schlussfolgerung nahe, dass eher Geflüchtete mit besseren Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration an einer EQ teilnehmen.

Auch die Evaluation der Einstiegsqualifizierung (Popp et al. 2012) zeigte, dass viele Teilnehmende gute Voraussetzungen für eine Ausbildung haben, sodass sich eine Abweichung von der ursprünglichen Zielgruppe der am Ausbildungsmarkt benachteiligten Jugendlichen ergab.

Neben den Verwaltungsdaten dienen zudem die Daten der Längsschnitt-Befragung als Basis für die Wirkungsanalyse. Darin können 401 Teilnehmende und 3.822 Nichtteilnehmende identifiziert werden.⁶¹ Somit können in den Befragungsdaten zwar weniger Personen beobachtet werden, dafür können jedoch zusätzlich zu den Merkmalen, die in den Verwaltungsdaten enthalten sind, weitere wichtige Variablen zum Hintergrund im Herkunftsland berücksichtigt werden, um für diese Eigenschaften im Rahmen des Matching-Ansatzes besser zu kontrollieren. Dazu zählen Kontrollvariablen zur Bildungs- und Erwerbshistorie im Herkunftsland, sowie seit der Ankunft in Deutschland bis zum (fiktiven) Beginn der Maßnahme, und zusätzliche Merkmale zum persönlichen Hintergrund.⁶²

⁶⁰ Resilienz wurde über folgende Faktoren erfasst: Umgang mit schwierigen Situationen, eigene Reaktionen unter Kontrolle haben, Weiterentwicklung durch schwierige Situationen, aktiv Verluste ausgleichen.

⁶¹ Hierbei handelt es sich um die Anzahl der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, die für den Matching-Ansatz berücksichtigt werden. Aufgrund fehlenden Supports (möglicher Kontrollpersonen) und fehlender Kontrollvariablen verringert sich die Anzahl.

⁶² Im Detail wird für folgende Variablen kontrolliert: Arbeitslosigkeit im Herkunftsland, Studium im Herkunftsland, Schulabschluss im Herkunftsland, letzte Arbeit im Herkunftsland, Deutschkenntnisse vor der Ankunft in Deutschland, Dauer des Schulbesuchs in Deutschland, Dauer der Teilnahme an Deutschkursen, Dauer in Ausbildung in Deutschland, Dauer Praktika in Deutschland, Anzahl der begonnenen Ausbildungen, Anzahl der Praktika, Aufnahme einer Arbeit in Deutschland, Aufnahme eines Studiums in Deutschland, Bildung des Vaters, letzte Arbeit des Vaters, Anzahl und Alter der Kinder, Resilienz, Kontrollüberzeugungen, Dauer in Sprachkursen bis Maßnahmeneintritt.

5.3.1.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Da mithilfe der EQ das Ziel verfolgt wird, den Teilnehmenden in ein Ausbildungsverhältnis zu verhelfen, liegt der Fokus dieses Abschnitts auf den Effekten der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung überzugehen. Daneben sind auch Effekte auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung interessant, da der direkte Zugang in den Arbeitsmarkt für die Zielgruppe ebenfalls eine sinnvolle Alternative sein kann, sodass die Integration in eine Beschäftigung ebenso wie die Aufnahme einer Ausbildung als Erfolg gewertet werden könnte.⁶³

Bei der Betrachtung der Zielgrößen gilt es zu berücksichtigen, dass die EQ von den Arbeitgebern bereits als Ausbildung gemeldet wird, da diese unter bestimmten Bedingungen zur Ausbildung angerechnet werden kann.⁶⁴ Daher werden im Folgenden die Ergebnisse inklusive der EQ und exklusive der EQ als Ausbildungsphase dargestellt. Damit wird zwei Fragestellungen nachgegangen: Zum einen wird untersucht, ob Personen zum jeweiligen Zeitpunkt im Arbeitsmarkt integriert sind (statusbezogene Sichtweise), zum anderen, ob sich Personen in einem Zustand befinden, von dem aus sie langfristige Perspektiven auf eine Fachkräfte- oder eine andere berufliche Tätigkeit haben (Übergangs- oder entwicklungsbezogene Sichtweise).

Betrachtet man den deskriptiven Verlauf der Ausbildung inklusive der EQ-Phase, wird deutlich, dass ein gewisser Anteil der Teilnehmenden die EQ abbricht und nicht in Ausbildung übergeht, während Nichtteilnehmende eine Ausbildung aufnehmen, ohne dass eine EQ vorgeschaltet ist.

Um der zweiten Fragestellung nach langfristigen Perspektiven im Rahmen der Übergangs- oder entwicklungsbezogenen Sichtweise nachgehen zu können, muss jedoch die Ausbildung exklusive der EQ betrachtet werden. Hierbei zeigt sich, dass unter den Teilnehmenden der Anteil von Personen in beruflicher Ausbildung zwischen sechs und zwölf Monaten nach Beginn der EQ auf 60 Prozent ansteigt, während der Anteil in der Kontrollgruppe nur leicht auf etwa 10 Prozent steigt. Insgesamt befindet sich ein größerer Anteil sowohl in der Treatment- als auch in der Kontrollgruppe in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung.

Die deskriptiven Vergleiche des Verlaufs von Ausbildung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung weisen auf eine starke, positive Korrelation zwischen der Teilnahme an einer EQ und der Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung nach dem Ende der EQ hin.

Da die Teilnehmenden an einer EQ jedoch zu einer stark selektierten Gruppe gehören, wie in Abschnitt 5.3.1.1 dargestellt, kann der deskriptive Verlauf nicht kausal interpretiert werden. Das bedeutet, dass deskriptive Unterschiede ebenso auf persönliche Merkmale der Teilnehmenden zurückzuführen sein könnten wie auf die Teilnahme an der EQ. Daher ist es notwendig, möglichst ähnliche Personen aus der Treatment- und Kontrollgruppe miteinander zu vergleichen. Dazu wird der Ansatz des Propensity Score Matchings genutzt.⁶⁵

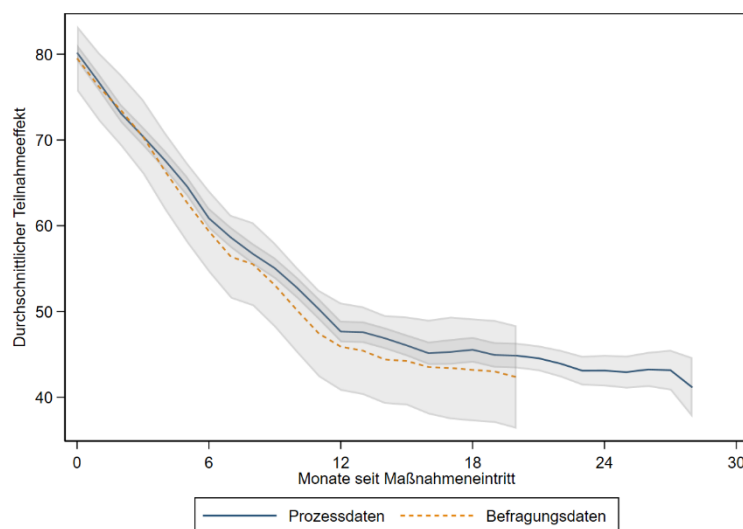
⁶³ Zusätzlich kann diese Variable in den Verbleibsnachweisen über einen längeren Untersuchungszeitraum (bis Ende 2020) beobachtet werden, sodass langfristige Effekte geschätzt werden können.

⁶⁴ Bei 80 Prozent der Teilnehmenden wird die EQ als Ausbildung gemeldet. 100 Prozent der Teilnehmenden befinden sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung.

⁶⁵ Des Weiteren wurden Analysen mithilfe des IV-Ansatzes durchgeführt. Hierbei konnte das verwendete Instrument die Teilnahme an einer EQ jedoch nicht stark genug vorhersagen. Verwendet wurde der Anteil von Teilnehmenden an einer EQ an allen Personen im SGB

In Abb. 14 ist der Treatment-Effekt auf die Ausbildung nach dem Matching dargestellt, wenn die Teilnehmenden der EQ sich per Definition in Ausbildung befinden. So haben die Teilnehmenden zu Beginn eine 80 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein. Der Effekt sinkt bis zwölf Monate nach Beginn der EQ auf etwa 45 Prozentpunkte; von da an nimmt er nur noch geringfügig auf etwa 40 Prozentpunkte bis zum Ende der Beobachtungsperiode ab. Da die EQ höchstens zwölf Monate lang dauern kann, ist hier der langfristige Übernahme-Effekt in eine Ausbildung zu erkennen. Teilnehmende an einer EQ haben demnach eine 45 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu beginnen, als die Kontrollgruppe. Zwischen den Ergebnissen der Verwaltungs- und der Befragungsdaten sind kaum Unterschiede zu erkennen.

Abb. 14 **Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit sich in Ausbildung zu befinden inklusive EQ-Phase (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)**



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Aufgrund geringer Fallzahlen können die Ergebnisse auf Basis der Befragungsdaten nur bis 20 Monate nach Beginn der Maßnahme dargestellt werden.

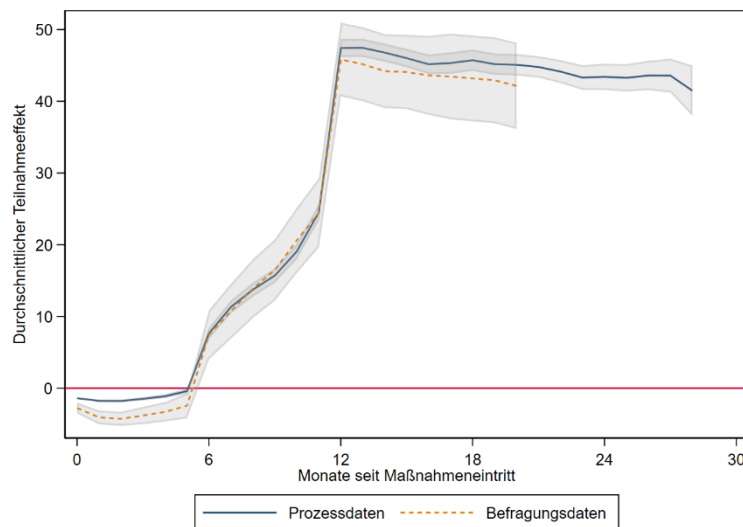
Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EQ eine etwa 47 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Bei der Betrachtung des Effekts der EQ auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung lässt sich auch langfristig ein ähnlicher Verlauf feststellen. Der Effekt ist aber wegen der Beschäftigungsaufnahme der vergleichbaren Nichtteilnehmenden insgesamt geringer, wobei die Wahrscheinlichkeit, zwölf Monate nach Beginn der EQ in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu sein, bei Teilnehmenden 40 Prozentpunkte höher ist als bei Kontrollpersonen, mittel- bis langfristig (bis 40 Monate nach Maßnahmeneintritt) etwa 30 Prozentpunkte.

II und SGB III ohne Ausbildungsabschluss unter 35 Jahren in jedem Monat des Untersuchungszeitraums. Die Gruppe aller Personen im SGB II und SGB III ohne Ausbildungsabschluss wurde weiter auch nach Migrations- und Fluchthintergrund eingegrenzt.

Trennt man in einem zweiten Schritt die EQ per Definition von einer Ausbildung, wird in Abb. 15 deutlich, dass die EQ in den ersten sechs Monaten den (sofortigen) Übergang in Ausbildung in sehr geringem Umfang verhindert (Lock-in-Effekt), der Effekt danach jedoch stark ansteigt und ab zwölf Monaten nach Beginn der EQ nahezu identisch zu demjenigen in Abb. 14 verläuft.

Abb. 15 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden exklusive EQ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Aufgrund geringer Fallzahlen können die Ergebnisse auf Basis der Befragungsdaten nur bis 20 Monate nach Beginn der Maßnahme dargestellt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EQ eine etwa 47 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Wird der Effekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, betrachtet, ergibt sich grundsätzlich ein ähnlicher Verlauf des Effekts. Darüber hinaus fällt jedoch auf, dass der Lock-in-Effekt stärker ausgeprägt ist (etwa minus 10 Prozentpunkte) und sich bis zwölf Monate nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt auswirkt. Nach zwölf Monaten steigt der Effekt rapide an, bleibt mit etwa 40 Prozentpunkten aber geringer als der Effekt auf die Ausbildung. Der Effekt der EQ ist dabei langfristig positiv und liegt nach 40 Monaten noch zwischen 25 und 30 Prozentpunkten. Auf Basis der Befragungsdaten ergibt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ergebnisse sehr große Effekte der EQ auf die Wahrscheinlichkeit zeigen, in Ausbildung integriert zu werden. Zudem scheint die Integration in Ausbildung nachhaltig zu sein, da keine Veränderung der Effekte zu kritischen Zeitpunkten, wie dem Ende der Probezeit oder den Zwischenprüfungen zum Halbjahr, erkennbar sind, sondern die Effekte auch nach Ende der EQ (spätestens nach zwölf Monaten) relativ stabil bleiben. Bei der Betrachtung der Effekte der EQ auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung fällt auf, dass die Effekte insgesamt geringer ausfallen. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass deutlich mehr Personen aus der Kontrollgruppe in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als in Ausbildung übergehen. Dennoch gehen rund 20 Prozent der Teilnehmenden nach der EQ nicht in

eine Ausbildung, sondern in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über, wie deskriptive Auswertungen zeigen.⁶⁶ Daran anlehnend wird bei der Analyse des Effekts der EQ auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung exklusive Ausbildung deutlich, dass die EQ einen negativen Effekt aufweist, da Teilnehmende der EQ häufiger in Ausbildung übergehen bzw. in Ausbildung verbleiben.

Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stellt sich die Frage, wie nachhaltig diese Beschäftigungsverhältnisse sind und welche Qualität sie haben, da Personen ohne Ausbildungsabschluss häufig Helfertätigkeiten ausüben, die mit unsicherem Beschäftigungsstatus verbunden sind. Dazu wird in Abb. 16 der Verlauf des Anforderungsniveaus während sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Teilnehmende und Kontrollpersonen (nach dem Matching) dargestellt. Das Anforderungsniveau wird dabei anteilig an allen Personen dargestellt, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben. Insgesamt haben Treatment- und Kontrollpersonen unterschiedliche Beschäftigungsquoten. Hierbei sind Episoden der Ausbildung sowie der EQ ausgeschlossen, sodass Teilnehmende nur dann beobachtet werden, wenn sie nach der EQ in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und nicht in Ausbildung übergehen. Verglichen werden also die nicht erfolgreichen EQ-Teilnehmenden mit den Kontrollpersonen.

Es wird deutlich, dass Teilnehmende, die ihre EQ direkt in den ersten Monaten abbrechen, häufiger Tätigkeiten einer Fachkraft übernehmen (70 Prozent).⁶⁷ Somit brechen diese Personen ihre EQ eher für ein attraktives Beschäftigungsverhältnis ab. Hierbei handelt es sich jedoch insgesamt um wenige Personen, die eine EQ bereits direkt nach Beginn abbrechen und in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach ihrer EQ eine Tätigkeit als Fachkraft übernehmen, wenn sie in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen, wird geringer, je länger der Beginn der EQ zurückliegt, bis schließlich der Anteil von Teilnehmenden, die einer Helfertätigkeit nachgehen, überwiegt (etwa ab dem neunten Monat nach Maßnahmeneintritt). Hierbei könnte es sich um Teilnehmende handeln, die nach der EQ nicht in Ausbildung übernommen werden. Die Anteile von vergleichbaren Nichtteilnehmenden in Helfer- und Fachkrafttätigkeiten bleiben über die Zeit relativ stabil; sie nähern sich über den Beobachtungszeitraum um etwa 10 Prozentpunkte an.

Insgesamt lässt sich aus den Ergebnissen ableiten, dass ein Großteil der Teilnehmenden, die nach der EQ nicht in Ausbildung, sondern in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen, Helfertätigkeiten aufnehmen, die möglicherweise weniger stabil sind. Die Nichtteilnehmenden üben ebenfalls mehrheitlich Helfertätigkeiten aus. Bei dem Vergleich von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden ist jedoch auffällig, dass ein größerer Anteil der Nichtteilnehmenden Helfertätigkeiten ausübt.

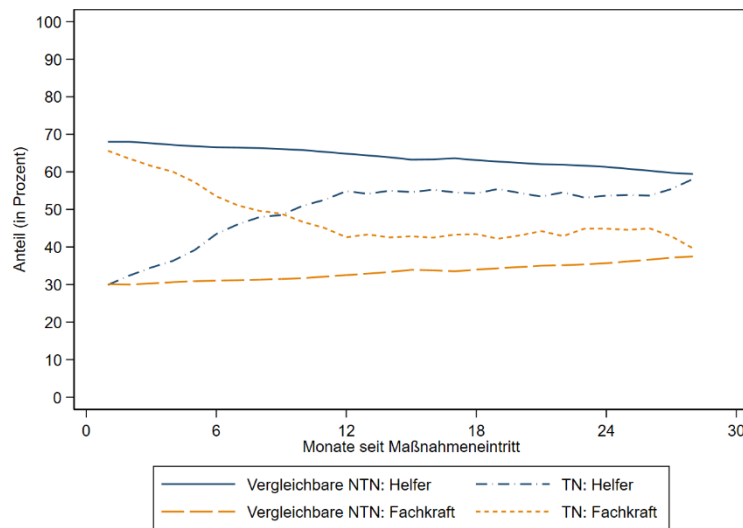
Weitere Anhaltspunkte dafür, dass Teilnehmende an der EQ stabilere Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen als Kontrollpersonen, sind, dass Teilnehmende eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, einen Mini-Job (bis 20 Monate nach Eintritt in die EQ signifikant) aufzunehmen oder in Teilzeit zu arbeiten. Außerdem haben Teilnehmende auch langfristig eine geringere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, als Kontrollpersonen.

⁶⁶ Ähnliche Ergebnisse zeigen sich bei aggregierten Analysen mit allen ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen, da die Teilnehmenden am häufigsten durch eine EQ unterstützt werden. 85 Prozent der ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen sind EQs.

⁶⁷ Da eine EQ mindestens sechs Monate dauern soll, wird ein Abbruch hier als eine Dauer von weniger als sechs Monaten definiert.

Abb. 16

Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (exklusive Ausbildung) für Teilnehmende an einer EQ und vergleichbare Nichtteilnehmende (nach dem Matching)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: TN bedeutet Teilnehmende und schließt alle Personen ein, die im jeweiligen Monat zwischen August 2017 und September 2018 in eine Maßnahme des betrachteten Typs (hier: EQ) eingetreten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. NTN bedeutet vergleichbare Nichtteilnehmende und schließt alle Kontrollpersonen für die jeweilige Monatskohorte ein, die in der Untersuchungstichprobe enthalten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts gemessen. Für die Nichtteilnehmenden wird der Stand im jeweiligen Monat der Nichtteilnahme gemessen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt gehen etwa 65 Prozent der Teilnehmenden an einer EQ, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (exklusive Ausbildung) ausüben, einer Helfertätigkeit nach.

5.3.1.2.1 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

Die Corona-Pandemie und die damit zusammenhängenden Maßnahmen haben Auswirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot (Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2020; Maier 2020). Es stellt sich somit die Frage, inwiefern auch die Effekte der EQ auf die Arbeitsmarktintegration davon betroffen sind. Der Rückgang des Ausbildungsplatz-Angebots für das Ausbildungsjahr 2020/2021 ist jedoch nur teilweise pandemiebedingt. Zum einen war die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge schon vor der Corona-Pandemie rückläufig, zum anderen hat der Corona-bedingte Lockdown auch den Dialog zwischen Ausbildungssuchenden, Auszubildenden und Betrieben erschwert und verzögert (Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2020). Daneben zeigen sich vor allem für das Gastgewerbe langfristige Folgen des Lockdowns, während die Auswirkungen im Handwerk gering sind (Biebeler und Schreiber 2020).

Um den Einfluss der Corona-Pandemie auf die Effekte der EQ zu analysieren, werden die Effekte der EQ auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung sowie auf die Arbeitslosigkeit für das Kalenderjahr 2020 analysiert.⁶⁸ Es zeigt sich, dass der Effekt der EQ auf die

⁶⁸ Da die EQ zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnt, ist es notwendig dafür zu kontrollieren. Dazu wird der Median der Dauer seit der EQ zum 1. Januar 2020 gebildet und kontrolliert, ob der (fiktive) Beginn der EQ kürzer oder länger als der Median zurückliegt.

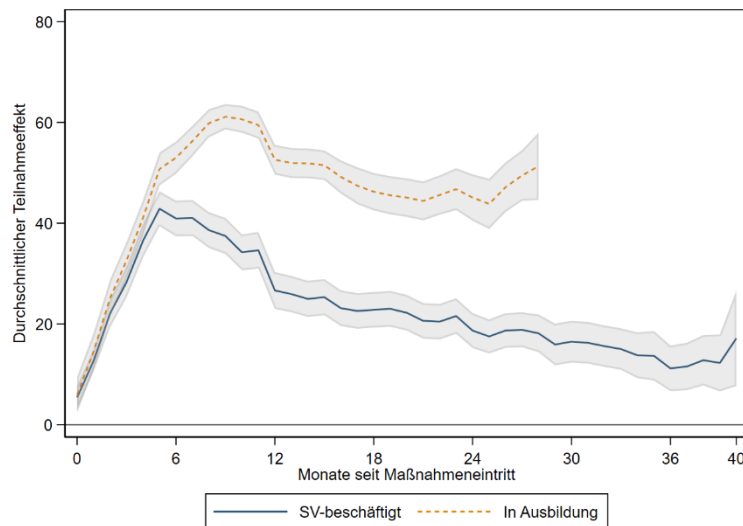
Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, über den Zeitverlauf leicht sinkt. Große Schwankungen zu den Zeitpunkten der Lockdowns (März und Oktober) lassen sich nicht erkennen. Allerdings ist ein Rückgang der Beschäftigungswahrscheinlichkeit im zweiten Halbjahr 2020 erkennbar, der möglicherweise auf eine vorzeitige Beendigung der Ausbildung im Sommer 2020 zurückzuführen ist. Wegen der Vorläufigkeit der Daten (verwendet werden hier die Verbleibsnachweise) sollte die Entwicklung aber mit Vorsicht interpretiert werden.

Zusätzlich wird deutlich, dass der Effekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Arbeitslosigkeit zu befinden, spiegelbildlich zu den Effekten auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung verläuft, also über den Zeitverlauf abnimmt.

5.3.1.2.2 Maßnahmeneffekte des erfolgreichen Abschlusses einer EQ

Neben dem Vergleich von Personen, die eine EQ beginnen, zu Personen, die keine EQ beginnen, können auch Personen, die ihre EQ erfolgreich abgeschlossen haben, mit Personen, die ihre EQ abgebrochen haben, verglichen werden. Dabei bilden die Grundgesamtheit alle Personen in der Untersuchungsstichprobe, die im Untersuchungszeitraum eine EQ begonnen und davor keine andere berufsvorbereitende Maßnahme besucht haben (insgesamt 8.075 Personen). Davon brechen 1.915 Personen ihre EQ ab. Das sind 24 Prozent aller Teilnehmenden.

Abb. 17 Durchschnittlicher Effekt des Abschlusses der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende, die eine EQ abschließen, eine etwa 27 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Teilnehmende, die eine EQ abbrechen.

In Abb. 17 ist der Effekt einer abgeschlossenen EQ auf die Arbeitsmarktintegration (Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung) dargestellt. Dabei wird deutlich, dass eine abgeschlossene EQ einen stärkeren Effekt auf den Verbleib in Ausbildung hat als eine abgebrochene EQ. Im Vergleich dazu ist der entsprechende Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, sich in

sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, geringer. Das legt den Schluss nahe, dass Personen, die eine EQ abschließen, häufiger von dem Betrieb übernommen werden, während Personen, die die EQ abbrechen, zwar über die EQ hinaus bei einem Betrieb beschäftigt sind, jedoch seltener einen Ausbildungsplatz bekommen.

5.3.1.3 Wirkungsheterogenitäten

Um zu untersuchen, inwiefern verschiedene Teilgruppen unterschiedlich stark von der Teilnahme an einer EQ profitieren, werden die Effekte auf die Arbeitsmarktintegration im Folgenden nach Geschlecht, Rechtskreiszugehörigkeit, Alter und Ankunftszeit sowie institutionellen Rahmenbedingungen und regionalen Gegebenheiten ermittelt. Dazu wird für jede Analyse ein neues Propensity Matching und Balancing durchgeführt.⁶⁹

Zuerst werden die Effekte der EQ getrennt nach Geschlecht auf die Integration in Ausbildung betrachtet. Hier zeigen sich sowohl für geflüchtete Männer als auch für Frauen ähnliche Effekte wie in den Hauptanalysen (siehe Abb. 15 für die Hauptanalysen). So steigt der Effekt nach sechs bis zwölf Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt an. Danach ist auffällig, dass der Effekt der EQ auf den Verbleib in Ausbildung bei Frauen stabiler bei etwa 45 Prozentpunkten bleibt, während er bei Männern bis auf 50 Prozentpunkte im zwölften Monat nach Beginn der EQ steigt, anschließend aber auf fast 40 Prozentpunkte fällt. Größere sowie stabilere Effekte für geflüchtete Frauen werden vor allem für die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung inklusive Ausbildung deutlich (Abb. 18). Potenziell könnte dies damit erklärt werden, dass geflüchtete Frauen es schwerer haben, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, und die EQ daher für Frauen größere Effekte zeigt.

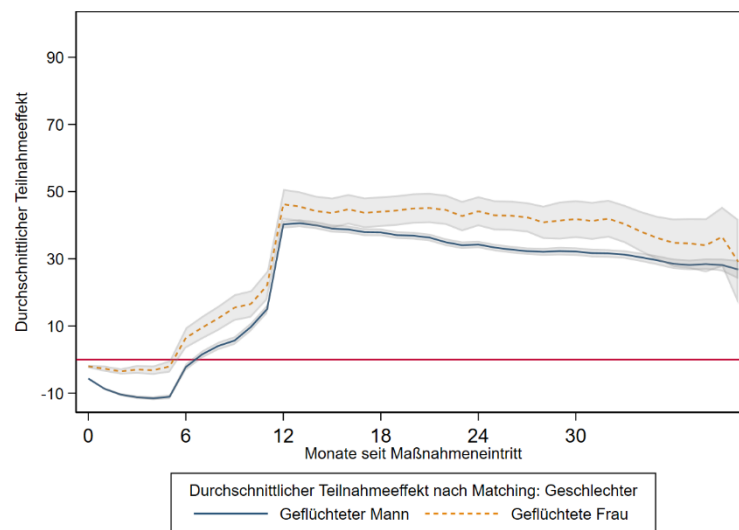
Bezogen auf die Analysen nach Rechtskreiszugehörigkeit (SGB II oder SGB III), Alter (jünger als 25 Jahre oder älter als 25 Jahre) und dem Ankunftszeitpunkt (während der Öffnung der Balkanroute) lassen sich keine Unterschiede zwischen den verschiedenen hier betrachteten Gruppen erkennen. Die Ergebnisse ähneln den Hauptergebnissen jeweils sehr.

Des Weiteren wurden Heterogenitätsanalysen nach der Organisation der Jobcenter und Arbeitsagenturen und regionalen Gegebenheiten durchgeführt. Bezogen auf die Organisation der Jobcenter und Arbeitsagenturen lassen sich nur wenige Unterschiede in dem Effekt der EQ auf die Aufnahme bzw. den Verbleib in Ausbildung finden. Jedoch zeigt sich, dass EQs von Jobcentern und Arbeitsagenturen, welche angeben die vorhandenen finanziellen Mittel bei der Entscheidung über die Teilnahme an einer Maßnahme stark zu berücksichtigen, im Vergleich zu Jobcentern bzw. Arbeitsagenturen, die angeben wenig auf finanzielle Mittel zu achten, höhere Effekte auf die Aufnahme bzw. den Verbleib in Ausbildung aufweisen.

⁶⁹ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der EQ noch vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt steht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Abb. 18

Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden nach Geschlecht exklusive EQ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer EQ eine etwa 47 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

Bei der Betrachtung von regionalen Unterschieden an den Standorten der Jobcenter und Arbeitsagenturen, zeigen sich keine Unterschiede hinsichtlich der Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern. Höhere Effekte der EQ auf die Ausbildung an Standorten mit einer unterdurchschnittlichen Industriequote und damit einer überdurchschnittlichen Dienstleistungsquote weisen aber auf niedrigere Abbruchquoten bzw. eine höhere Übergangsquote in Ausbildung nach der EQ von Geflüchteten in Dienstleistungen hin.

5.3.1.4 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Um Effekte auf die soziale Teilhabe zu bestimmen, werden die Effekte der EQ auf die allgemeine Lebenszufriedenheit, die Qualität der deutschen Sprachkenntnisse, die Dichte und Qualität der persönlichen Netzwerke, sowie die körperliche Gesundheit in Tab. 11 dargestellt. Die Indikatoren der sozialen Teilhabe wurden zu zwei Zeitpunkten erhoben, wobei in der zweiten Welle insgesamt weniger Personen an der Befragung teilgenommen haben.

Tab. 11 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)

| | Welle 1 | Welle 2 |
|--|----------|----------|
| Lebenszufriedenheit | -0,004 | -0,053* |
| Qualität der deutschen Sprachkenntnisse | 0,209*** | 0,299*** |
| Dichte und Qualität der persönlichen Netzwerke | 0,137*** | 0,160*** |
| körperliche Gesundheit | -0,029 | 0,023 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

Demnach haben Teilnehmende an der EQ bessere Deutschkenntnisse und haben häufiger Kontakt zu Deutschen als Personen in der Kontrollgruppe. Diese Effekte verstärken sich sogar in der zweiten Befragungswelle. Da Teilnehmende an der EQ über ihre Eingliederung in einen Betrieb möglicherweise besser und schneller Anschluss finden, würde man solche Effekte erwarten. Dass kein signifikanter Effekt der EQ auf die Lebenszufriedenheit festzustellen ist, erscheint dagegen interpretationsbedürftig. Der relativ hohe Anteil der Kontrollgruppe, der sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, könnte darauf hindeuten, dass diese Beschäftigungsverhältnisse im Hinblick auf die Zufriedenheit nicht schlechter bewertet werden als Ausbildungsverhältnisse. Hierzu könnte die höhere Entlohnung beitragen. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich ebenfalls, wenn Personen separat danach betrachtet werden, ob sie früh oder spät nach dem Beginn der EQ befragt wurden. Lediglich auf die Qualität der Sprache scheint die EQ kurzfristig einen noch größeren Effekt zu haben.

5.3.2 Ausbildungsbegleitende Hilfen

5.3.2.1 Einleitung

Im Rahmen der ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a.F. erhalten junge Erwachsene entweder in Einzel- oder Gruppenunterricht mindestens drei Stunden pro Woche Unterstützung mit dem Ziel, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen. Die abH findet bei einem Bildungsträger statt, der einen individuellen Förderplan ausarbeitet. Die Unterstützung kann Nachhilfe in der Fachtheorie oder in Deutsch, Hilfe bei Alltagsproblemen, sowie vermittelnde Gespräche zwischen Ausbildern, Lehrkräften und Eltern umfassen. Zur Zielgruppe gehören Personen, die sich in Ausbildung befinden und deren erfolgreicher Abschluss der Ausbildung etwa durch Bildungsdefizite, Sprachprobleme, Prüfungsängste oder Schwierigkeiten im sozialen Umfeld gefährdet ist.

Darüber hinaus gibt es auch die Möglichkeit für die Teilnehmenden, während der Teilnahme an einer EQ zusätzlich eine abH zu erhalten, um die Übernahme in die betriebliche Berufsausbildung zu unterstützen. Da hier verschiedene Zielsetzungen zu Grunde liegen, wird im folgenden Abschnitt die abH, die während einer Ausbildung stattfindet, untersucht. Welchen Effekt die abH während einer EQ hat, wird separat in Abschnitt 5.3.2.5 analysiert.

In der Treatment- und der Kontrollgruppe werden alle Personen betrachtet, die über den Untersuchungszeitraum hinweg ihre erste berufliche Ausbildung absolvieren. Zur Treatment-Gruppe gehören Personen, die während des Untersuchungszeitraums ihre erste abH beginnen und zuvor niemals eine andere ausbildungsbegleitende Maßnahme besucht haben. Entsprechend werden in der Kontrollgruppe alle Personen ausgeschlossen, die jemals eine ausbildungsbegleitende Maßnahme (also auch im Rahmen einer anderen Maßnahme wie der AsA) erhalten haben. Insgesamt können 3.731 Geflüchtete beobachtet werden, die innerhalb des Untersuchungszeitraums eine abH beginnen und gemäß der beschriebenen Definition zur Treatment-Gruppe gehören. Die Anzahl der Geflüchteten, die zum Kreis der Nichtteilnehmenden gehören, beträgt 18.803 Personen. Ebenso wie bei der EQ werden neben den Verwaltungsdaten zudem Befragungsdaten einbezogen. Hier lassen sich 169 Teilnehmende und 413 Nichtteilnehmende identifizieren.⁷⁰

Die abH fängt für die meisten Teilnehmenden schon zu Beginn der Ausbildung an. Knapp 23 Prozent haben die abH schon im ersten Monat ihrer Ausbildung begonnen, die Hälfte innerhalb der ersten drei Monate. Nur 10 Prozent aller Teilnehmenden starten erst nach dem ersten Ausbildungsjahr eine abH. Betrachtet man die Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit, an einer abH teilzunehmen, beeinflussen, wird deutlich, dass vor allem jüngere Geflüchtete aus Afghanistan und Syrien mit Hauptschulabschluss und vorangegangenen Aktivierungsmaßnahmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit an einer abH teilnehmen. Bezogen auf das Geschlecht gibt es keine Unterschiede in der Teilnahmewahrscheinlichkeit. Die Ergebnisse der Befragungsdaten zeigen zudem, dass die Dauer in vorangegangenen Sprachkursen die Teilnahmewahrscheinlichkeit negativ beeinflusst. Dies könnte darauf hindeuten, dass vor allem jene Geflüchtete eine abH erhalten, die (aufgrund fehlender Sprachkurse) sprachliche Probleme haben. Bei der Betrachtung von Merkmalen aus dem Herkunftsland haben vor allem Geflüchtete ohne im Ausland erworbenen Schulabschluss eine höhere Wahrscheinlichkeit an einer abH teilzunehmen. Weitere Unterschiede zeigen sich in der Organisationsbefragung der Jobcenter und Agenturen für Arbeit. Personen, die in Organisationen betreut werden, die angeben, dass die berufliche Qualifizierung sehr wichtig ist, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit an

⁷⁰ Hier handelt es sich um die Anzahl der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, die ins Matching einbezogen werden. Aufgrund fehlenden Supports (möglicher Kontrollpersonen) und fehlender Kontrollvariablen verringert sich die Anzahl.

einer abH teilzunehmen. Ebenso wirken sich spezialisierte Vermittlungsfachkräfte, die sich überwiegend oder ausschließlich mit der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten beschäftigen, positiv auf der Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer abH aus. So erhalten zum einen jene Geflüchteten eine abH, bei denen man erwarten würde, dass sie eine Unterstützung während der Ausbildung benötigen, da sie etwa einen geringeren Bildungsabschluss oder Probleme mit der Sprache haben. Auf der anderen Seite nehmen aber auch die Geflüchteten an der abH teil, die von einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss ausgesprochen profitieren würden, beispielsweise da sie jünger sind.

Im Rahmen des Matching-Ansatzes wurden für Auswertungen der Prozess- und der Befragungsdaten, analog zu den Analysen der EQ, Kontrollvariablen zur Bildungs- und Erwerbshistorie im Herkunftsland und seit der Ankunft in Deutschland bis zum (fiktiven) Beginn der Maßnahme sowie Merkmale zum persönlichen Hintergrund berücksichtigt.⁷¹

5.3.2.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Da die abH das Ziel verfolgt, Jugendliche zu begleiten und beim erfolgreichen Abschluss ihrer Ausbildung zu unterstützen, wird nachfolgend zunächst die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu verbleiben, in den Blick genommen. Anschließend wird die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung betrachtet.

Da 90 Prozent der Teilnehmenden ihre abH bereits im ersten Ausbildungsjahr erhalten und sich ebenfalls etwa 90 Prozent der Nichtteilnehmenden in ihrem ersten Ausbildungsjahr befinden, werden vorwiegend Ausbildungsabbrüche abgebildet – der Evaluationszeitraum war zu kurz, um das planmäßige Ende der Ausbildung beobachten zu können. Es wird bereits im deskriptiven Vergleich deutlich, dass sich Personen, die eine abH bekommen, über den gesamten Zeitraum häufiger in Ausbildung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden als jene, die keine abH erhalten. Wie zu erwarten, sinkt der Anteil der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden für beide Ergebnisvariablen über die Zeit, wobei der Anteil der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden in Ausbildung besonders deutlich sinkt. Dies steht in Einklang mit den Abbruchquoten der Geflüchteten. Der Anteil an Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung ist durchgängig höher als der Anteil von Personen in Ausbildung – Personen, welche ihre Ausbildung abbrechen, gehen also häufig in ein anderes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis über.

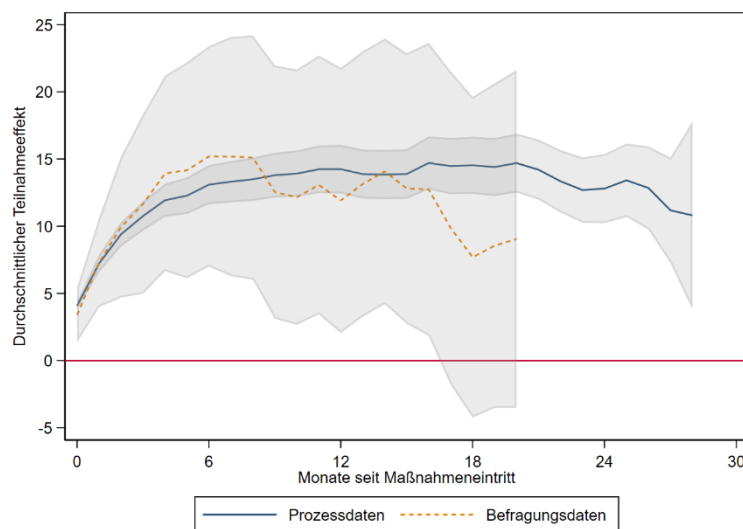
In den weiteren Schritten gilt es zu untersuchen, inwiefern sich die deskriptiven Unterschiede aufgrund von verschiedenen Merkmalen der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden erklären lassen und welchen Effekt die abH tatsächlich auf den Verbleib in Ausbildung oder in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung hat. Dazu wird ebenfalls mithilfe des Propensity Score Matchings für verschiedene beobachtete Merkmale der Personen kontrolliert,

⁷¹ Im Detail wird für folgende Variablen kontrolliert: Arbeitslosigkeit im Herkunftsland, Studium im Herkunftsland, Schulabschluss im Herkunftsland, letzte Arbeit im Herkunftsland, Deutschkenntnisse vor der Ankunft in Deutschland, Dauer des Schulbesuchs in Deutschland, Dauer der Teilnahme an Deutschkursen, Dauer in Ausbildung in Deutschland, Dauer Praktika in Deutschland, Anzahl der begonnen Ausbildungen, Anzahl der Praktika, Aufnahme einer Arbeit in Deutschland, Aufnahme eines Studiums in Deutschland, Bildung des Vaters, letzte Arbeit des Vaters, Anzahl und Alter der Kinder, Resilienz, Kontrollüberzeugungen, Dauer in Sprachkursen bis Maßnahmeneintritt.

sodass nur noch ähnliche Personen miteinander verglichen werden, die sich allein durch die Teilnahme an einer abH während der Ausbildung unterscheiden.⁷²

In den folgenden Abbildungen werden die Ergebnisse der Matching-Analyse auf Basis der Prozess- und Befragungsdaten dargestellt. Es zeigt sich, dass der Effekt der abH auf die Wahrscheinlichkeit, in einer Ausbildung zu verbleiben, über den gesamten Zeitraum signifikant positiv ist. Der Effekt steigt zuerst leicht an und bleibt dann über die Zeit relativ konstant bei einer Größenordnung zwischen 10 und 15 Prozentpunkten. Der Effekt ist sowohl für Berechnungen auf Grundlage der Verwaltungsdaten als auch für Berechnungen auf Grundlage der Befragungsdaten ähnlich groß und entwickelt sich über die Zeit sehr ähnlich (Abb. 19).⁷³

Abb. 19 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Aufgrund geringer Fallzahlen können die Ergebnisse auf Basis der Befragungsdaten nur bis 20 Monate nach Beginn der Maßnahme dargestellt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH eine etwa 14 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

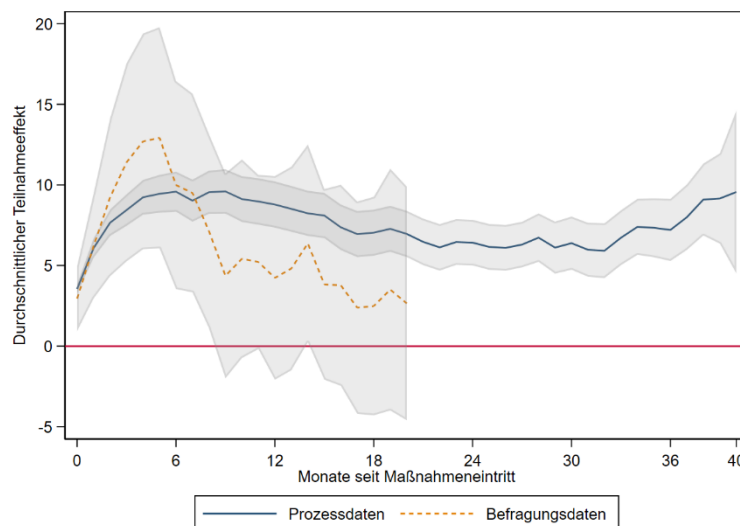
Auch im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu bleiben, lässt sich ein langfristiger positiver Effekt der abH erkennen (Abb. 20). Während der Effekt einer abH auf eine Ausbildung über die Zeit nahezu konstant ist, sinkt der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung inklusive

⁷² Des Weiteren wurden Analysen mithilfe des IV-Ansatzes durchgeführt. Dabei ergeben sich ähnliche Effekte wie mit dem Matching-Ansatz, die jedoch aufgrund größerer Konfidenzintervalle nicht signifikant sind. Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass die Complier in diesem Fall eine sehr kleine und spezielle Gruppe der Teilnehmenden darstellen. Diese Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁷³ Schon direkt zu Beginn der abH lassen sich kurzfristige Effekte feststellen. Da dies daran liegen könnte, dass Geflüchtete, die bereits wissen, dass sie die Ausbildung in der nahen Zukunft abbrechen wollen, keine abH aufnehmen, werden weitere Analysen zu diesen Antizipationseffekten durchgeführt. Dabei zeigt sich, dass Antizipationseffekte eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Ausbildung zu sein, zwischen dem sechsten und 25. Monat nach dem (fiktiven) Beginn der abH leicht ab und ist in der Größenordnung mit unter 10 Prozentpunkten geringer, was an der Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen durch die vergleichbaren Nichtteilnehmenden liegt. Der Effekt wird jedoch ab dem 30. Monat wieder größer. Das könnte daran liegen, dass ein Teil der Geflüchteten zu diesem Zeitpunkt die Ausbildung abgeschlossen hat und in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis übergeht, während Nichtteilnehmende einer weniger stabilen Beschäftigung nachgehen. Erneut ergibt die Analyse sowohl der Verwaltungs- als auch der Befragungsdaten ähnliche Effekte. Bei den Berechnungen mit den Befragungsdaten ist der positive Effekt der abH auf den Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung wegen größeren Schätzunsicherheiten nur in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt signifikant.⁷⁴

Abb. 20 **Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)**



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe, der Verbleibsnachweise der BA und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Aufgrund geringer Fallzahlen können die Ergebnisse auf Basis der Befragungsdaten nur bis 20 Monate nach Beginn der Maßnahme dargestellt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH eine etwa 9 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

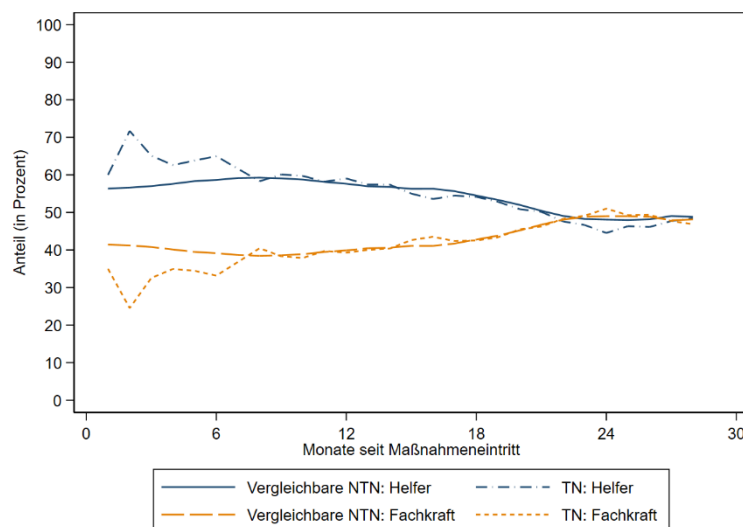
Der Vergleich der Effekte der abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung und in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, zeigt, dass Geflüchtete, die eine Ausbildung abbrechen, danach häufig eine andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden. Da eine abgeschlossene Ausbildung jedoch ein nachhaltigeres Beschäftigungsverhältnis wahrscheinlicher macht, ist es ein primäres Ziel der abH, junge Erwachsene bei dem Abschluss ihrer

⁷⁴ Ähnliche Ergebnisse lassen sich für aggregierte Analysen mit allen ausbildungsbegleitenden Maßnahmen feststellen. Dies kann auch daran liegen, dass die abH als häufigste ausbildungsbegleitende Maßnahme evaluiert wird. Ungefähr die Hälfte aller ausbildungsbegleitenden Maßnahmen sind abH.

Ausbildung zu unterstützen. Daher gilt es genauer zu betrachten, um was für eine Art von Beschäftigungsverhältnis es sich nach dem Abbruch der Ausbildung handelt.

In Abb. 21 werden die Anteile der Personen, die nach Abbruch oder (in den angesichts des kurzen Zeitfensters selten beobachteten Fällen) regulärer Beendigung der Ausbildung sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, nach dem Anforderungsniveau abgebildet. Es zeigt sich, dass vor allem Tätigkeiten als Helfer oder Fachkraft nachgegangen wird. Dabei ist für diejenigen, die kurz nach Maßnahmeneintritt ihre Ausbildung abgebrochen haben, der Anteil der Helferjobs größer als der Anteil der Jobs als Fachkraft. Über die Zeit üben jedoch immer weniger Geflüchtete eine Helfertätigkeit aus, und sind stattdessen immer häufiger als Fachkraft angestellt. Daraus ergibt sich, dass Personen, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, eher Tätigkeiten mit einer niedrigen Qualität nachgehen, als es jene mit einer abgeschlossenen Ausbildung tun würden (meistens Fachkraft oder höher).

Abb. 21 Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Abbruch und regulärer Beendigung der Ausbildung für Teilnehmende an einer abH und vergleichbare Nichtteilnehmende (nach dem Matching)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: TN bedeutet Teilnehmende und schließt alle Personen ein, die im jeweiligen Monat zwischen August 2017 und September 2018 in eine Maßnahme des betrachteten Typs (hier: abH) eingetreten sind. NTN bedeutet vergleichbare Nichtteilnehmende und schließt alle Kontrollpersonen für die jeweilige Monatskohorte ein, die in der Untersuchungsstichprobe enthalten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts gemessen. Für die Nichtteilnehmenden wird der Stand im jeweiligen Monat der Nichtteilnahme gemessen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt gehen etwa 59 Prozent der Teilnehmenden an einer abH, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, einer Helfertätigkeit nach.

Die vergleichbaren Nichtteilnehmenden gehen zu Beginn seltener einem Helferjob als Teilnehmende nach und sind im Gegenzug häufiger als Fachkraft angestellt. Das könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass Personen, die eine abH erhalten, eher geringere Kompetenzen haben als Personen, die keine erhalten, und deshalb nach einem Ausbildungsabbruch eher eine Helfertätigkeit ausüben. Die Daten sind aber auch vereinbar mit der Hypothese, dass in Fällen, in denen Aussicht auf den Übergang in eine höherwertige Beschäftigung nach einem Ausbildungsabbruch besteht, mit einer abH gar nicht erst begonnen wird.

Zusätzlich zum Verbleib in Ausbildung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist die Analyse von weiteren (relevanten) Ergebnisvariablen der Arbeitsmarktintegration sinnvoll. Analysiert man nur den Effekt der abH auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung exklusive Ausbildung, dann zeigt sich, dass die abH sich reduzierend auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auswirkt. Dies spiegelt den positiven Effekt der abH auf die Fortsetzung der Ausbildung wider. Die Wahrscheinlichkeit, einer geringfügigen Beschäftigung (Minijob) oder einer Beschäftigung in Teilzeit nachzugehen, unterscheidet sich nicht zwischen Personen in der Treatment- und Kontrollgruppe. Hierbei spielt möglicherweise eine Rolle, dass Minijobs parallel zur Ausbildung ausgeübt werden. Eine mögliche Erklärung für die Abwesenheit eines Unterschiedes könnte sein, dass die vergleichbaren Nichtteilnehmenden, die ihre Ausbildung häufiger abbrechen, nach Abbruch der Ausbildung in ihrem Minijob verbleiben, während die Teilnehmenden ihren Minijob weiterhin parallel zur Ausbildung ausüben. Rein deskriptiv lässt sich ebenfalls in den Verwaltungsdaten beobachten, dass der Anteil der Personen, die sich in Ausbildung befinden und einen Mini-Job ausüben, und der Anteil der Personen, die ihre Ausbildung abbrechen und einen Mini-Job ausüben, über den Zeitverlauf ansteigen.

Ähnlich zur EQ gilt es auch hier zu untersuchen, wie sich die Effekte der abH aufgrund der Corona-Pandemie verändert haben (siehe Abschnitt 5.3.1.2.1). So konnte die abH während des Lockdowns nicht wie geplant durchgeführt werden, weshalb der Effekt der Maßnahme womöglich abgeschwächt wird. Andererseits könnte man auch annehmen, dass die Teilnahme an einer abH dazu führt, dass Home Schooling oder psychische Folgen der Corona-Pandemie besser bewältigt werden können. Zu diesem Zweck werden die monatlichen Effekte über das Jahr 2020 hinweg betrachtet. Es werden hier die Daten der Verbleibsnachweise verwendet und der Effekt der abH auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung betrachtet. Da der (fiktive) Maßnahmen Eintritt hierbei für jede Person unterschiedlich lange zurückliegt, wird dafür kontrolliert. Es zeigen sich keine signifikanten Veränderungen des Effekts der abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, bei den Analysen für das Kalenderjahr 2020. Anders als man annehmen könnte, zeigt sich bisher keine Veränderung der Effekte der abH durch die Corona-Pandemie. Da die Kontaktbeschränkungen jedoch über den Winter 2020 länger und strenger gestaltet waren als noch beim ersten Lockdown im April 2020, könnten sich hier langfristige Auswirkungen über das Jahr 2020 hinaus und erst im Jahr 2021 (oder später) zeigen.

5.3.2.3 Wirkungsheterogenitäten

Genau wie bei den Effekten der EQ (siehe Abschnitt 5.3.1.3) können sich bei der abH heterogene Maßnahmeneffekte für verschiedene Gruppen ergeben. Daher wird im Folgenden analysiert, inwieweit sich die Effekte nach Geschlecht, Rechtskreiszugehörigkeit, Alter und Ankunftszeit sowie institutionellen Rahmenbedingungen und regionalen Gegebenheiten unterscheiden. Da es sich dabei um unterschiedliche Teilstichproben mit verschiedenen Merkmalen handelt, wird für jede Analyse ein eigenes Propensity Score Matching durchgeführt.⁷⁵

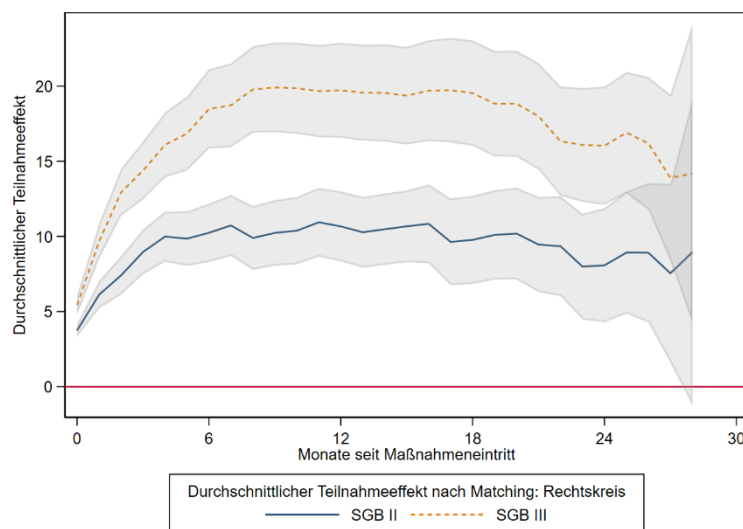
Zu Beginn wird Heterogenität nach Geschlecht analysiert. Da jedoch häufig unbegleitete junge Männer flüchten, können nur wenige Frauen beobachtet werden, sodass die Unsicherheit der Schätzergebnisse groß ist. Dies gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Dabei lassen sich bezogen auf den Effekt der abH auf die Ausbildung keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern erkennen. Ähnlich zu den Effekten auf die Ausbildung verlaufen die Effekte nach

⁷⁵ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der abH noch vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt steht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Geschlecht auf die Wahrscheinlichkeit sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden.

Als zweite Heterogenitätsanalyse wird der Effekt getrennt nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III analysiert. Dabei wird jeweils der zum Zeitpunkt des (fiktiven) Eintritts in die Maßnahme beobachtete Rechtskreis betrachtet. Es zeigt sich, dass der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit in Ausbildung zu sein oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inkl. Ausbildung) nachzugehen, für Personen aus dem SGB III größer ist als für Personen aus dem SGB II (Abb. 22). Nach Kontrolle von Eigenschaften der Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen, welche in der Organisationsbefragung erhoben wurden, sind jedoch keine Unterschiede mehr zu erkennen. Daher lassen sich die verschiedenen Effekte der abH nach Rechtskreis durch Unterschiede in der Strategie, dem Aufbau und der Größe zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen erklären. Darüber hinaus sind keine Unterschiede in den Effekten der abH bezüglich der Merkmale der Organisationen festzustellen, wie beispielsweise die Betreuungsrelation oder vorhandene finanzielle Mittel.

Abb. 22 **Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (nach Rechtskreis) (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)**



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH aus dem Rechtskreis SGB III eine etwa 20 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende aus dem Rechtskreis SGB III.

Weiter könnten die Effekte der abH bezogen auf Altersklassen heterogen sein, da verschiedene Faktoren wie beispielsweise Aspirationen und Zukunftsperspektiven zwischen jüngeren und älteren Personen variieren können. Analysen getrennt für Geflüchtete über 25 Jahren und unter 25 Jahren zeigen jedoch, dass sich der Effekt der abH auf die Arbeitsmarktintegration zwischen den Altersklassen nicht unterscheidet. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass sich alle betrachteten Geflüchteten in Ausbildung befinden oder kürzlich eine Ausbildung abgebrochen haben und insgesamt noch jung sind.

5.3.2.4 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Ähnlich zur EQ sind auch bei der Analyse der Effekte der Teilnahme an einer abH die Zielgrößen sozialer Teilhabe von großem Interesse (siehe Abschnitt 5.3.1.4). Da bei der abH auch persönliche Probleme im Alltag Gegenstand der Unterstützung sein können, nehmen Indikatoren der sozialen Teilhabe hierbei sogar eine besondere Rolle ein. Die Effekte der abH auf die hier betrachteten Indikatoren der sozialen Teilhabe – Lebenszufriedenheit, Deutschkenntnisse, Kontakte zu Einheimischen und körperliche Gesundheit – sind für die erste und zweite Befragungswelle in Tab. 12 dargestellt.

Insgesamt ergeben sich keine signifikanten Effekte der abH auf die soziale Teilhabe. Da im Rahmen der abH häufig Nachhilfe in der deutschen Sprache angeboten wird, ist wenig intuitiv, dass die abH die deutschen Sprachkenntnisse nicht beeinflussen. Eine generelle mögliche Erklärung für das Fehlen von signifikanten Effekten könnte die Stichprobengröße sein. Alternativ wäre zudem möglich, dass Nichtteilnehmende andere Sprachkurse besuchen. Eine weitere Erklärung lässt sich auch in den Schätzungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit finden. Hier zeigen sich signifikante Effekte der Sprachkursförderung. Wer zuvor länger Sprachkurse besucht hat, hat eine geringere Wahrscheinlichkeit, durch eine abH gefördert zu werden. Bei einer separaten Betrachtung der Effekte der abH auf die soziale Teilhabe für Personen, die früh bzw. spät nach dem Beginn der abH befragt wurden, ergibt sich ein ähnliches Bild.⁷⁶ Auch hier sind aufgrund der geringen Fallzahlen keine signifikanten Effekte zu finden.

Tab. 12 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)

| | Welle 1 | Welle 2 |
|--|---------|---------|
| Lebenszufriedenheit | 0,045 | 0,068 |
| Qualität der deutschen Sprachkenntnisse | -0,107 | -0,181 |
| Dichte und Qualität der persönlichen Netzwerke | 0,021 | -0,077 |
| körperliche Gesundheit | -0,001 | 0,023 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

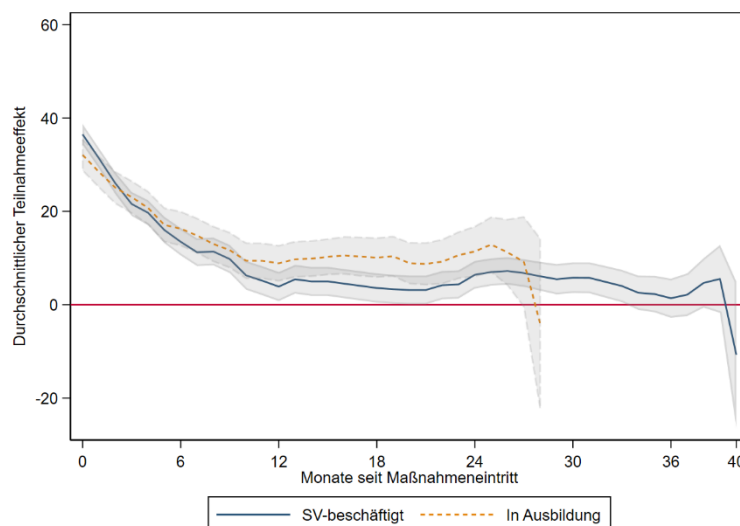
⁷⁶ Ob jemand früh oder spät befragt wurde, ergibt sich aus dem Median der Dauer zwischen Beginn der abH und dem Datum der Befragung.

5.3.2.5 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration für die Kombination von EQ und abH

Zuletzt kann eine abH auch bereits parallel zu einer EQ stattfinden. Dabei ist interessant zu untersuchen, wie die abH für die Teilnehmenden an einer EQ auf den Übergang in Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wirkt. Von den Personen, die an einer EQ teilnehmen (8.075 Personen), erhalten 20 Prozent parallel eine abH. In Abb. 23 sind die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte nach dem Propensity Score Matching dargestellt.

Die Ergebnisse zeigen höhere Effekte der Kombination von abH und EQ auf den Übergang in Ausbildung im Gegensatz zu Personen, die allein die EQ besuchen. Diese Effekte bleiben auch langfristig stabil. Insgesamt zeigen sich vor allem direkt nach dem Beginn der abH höhere Effekte. Der geringere Effekt gegen Ende des Beobachtungszeitraums lässt sich vor allem durch eine stark abnehmende Stichprobengröße erklären und ist daher nicht belastbar.

Abb. 23 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH parallel zur EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH, die parallel zu einer EQ verläuft, eine etwa 3 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.3.3 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse zu den Wirkungen der EQ und abH zeigen, dass beide Maßnahmen positive signifikante Effekte auf die Arbeitsmarktintegration aufweisen, die sich auf einem hohen Niveau stabilisieren. Dabei sind die Effekte der Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden oder in Ausbildung zu verbleiben, besonders groß. Zudem befinden sich Teilnehmende an einer EQ oder abH häufiger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung und sind weniger häufig arbeitslos als Kontrollpersonen. Bezogen auf die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gilt es jedoch anzumerken, dass diese Personen, wenn sie sich nicht mehr in Ausbildung befinden, häufig Helfertätigkeiten ausüben, die möglicherweise weniger langfristig stabil sind. Aufgrund des Beobachtungszeitraums sind Aussagen zu langfristigen Wirkungen der Maßnahmen nur eingeschränkt möglich. Dies betrifft auch, wie sich die Maßnahmen auf den erfolgreichen Ausbildungsabschluss auswirken.

Auf Indikatoren der sozialen Teilhabe hat besonders die EQ signifikante Effekte. Dies kann möglicherweise dadurch erklärt werden, dass sich bei der Evaluation der abH alle Personen in Ausbildung befinden und somit auch die Vergleichsgruppe mehr Anschluss findet, während die Teilnehmenden an einer EQ in einem Betrieb angestellt sind und vergleichbare Nichtteilnehmende womöglich weniger soziale Kontakte haben.

Darüber hinaus lassen vertiefende Analysen sowie Heterogenitätsanalysen den Schluss zu, dass sich die Ergebnisse nicht auf alle Geflüchteten übertragen lassen, sondern sich nach individuellen Merkmalen der Geflüchteten unterscheiden. So profitieren Frauen stärker von einer EQ, während Teilnehmende aus dem Rechtskreis SGB III stärker von einer abH profitieren. Welche Auswirkungen die Corona-Pandemie auf Effekte der Maßnahmen hat, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen. Bei der Betrachtung der Effekte für das Kalenderjahr 2020 zeichnet sich jedoch ein leichter Rückgang der Effekte für die EQ ab, während bei der abH keine Veränderungen erkennbar sind.

5.4 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

5.4.1 Einleitung

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) zielt einerseits auf den Erwerb von Abschlüssen in anerkannten Ausbildungsberufen, entweder über Gruppenmaßnahmen bei einem Träger oder über betriebliche Einzelmaßnahmen. Andererseits umfasst FbW Maßnahmen, in denen zertifizierte Teilqualifikationen erreicht oder Lehrgänge absolviert werden, die auf eine externe Prüfung vorbereiten. Schließlich beinhaltet FbW Anpassungsfortbildungen sowie sonstige Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, bei denen kein Abschluss erworben wird.

Alle nachfolgend dargestellten Analysen untersuchen die Wirkung der ersten Teilnahme an FbW im Vergleich zu keiner Teilnahme. Sowohl die Teilnehmenden als auch die Nichtteilnehmenden dürfen entsprechend vor August 2017 keine FbW absolviert haben. Bei den Nichtteilnehmenden wird darüber hinaus darauf bedingt, dass sie auch nach September 2018 in keine FbW eintreten. Diese Einschränkung ist notwendig, da die existierende Literatur zeigt, dass die FbW erst mittel- bis langfristig auf die Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt wirkt (Kruppe und Lang 2018; Osikominu 2013).

Im Zeitraum von August 2017 bis September 2018 treten 11.120 von 413.720 Geflüchteten zum ersten Mal in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ein. Dies entspricht einer Teilnahme-wahrscheinlichkeit von 2,7 Prozent. Die durchschnittliche FbW dauert etwas länger als fünf Monate (154 Tage), wobei sowohl sehr kurze als auch sehr lange Maßnahmen häufig vorkommen. So absolvieren fünf Prozent der Teilnehmenden Maßnahmen, die lediglich bis zu fünf Tage dauern, während ebenfalls fünf Prozent der Teilnehmenden länger als 15 Monate in der Maßnahme verbleiben. Diese große Variation in der Maßnahmendauer deutet auf eine ebenso große Variation in Bezug auf die Inhalte und Ziele von FbW hin.

Einflussfaktoren der Teilnahme an FbW

Im Folgenden werden Ergebnisse einer Selektionsanalyse erläutert, welche die Einflussfaktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an FbW untersucht. Dabei werden sowohl sozioökonomische Merkmale und Informationen zur Erwerbs- und Maßnahmenhistorie in Deutschland aus der Untersuchungsstichprobe als auch Informationen zur Arbeitsmarkthistorie im Heimatland, weitere Persönlichkeitsmerkmale der Geflüchteten und genauere Informationen zu der Teilnahme an Sprachkursen aus der Längsschnitt-Befragung verwendet. Schließlich wird die Bedeutung von regionalen Faktoren sowie von Merkmalen der betreuenden Organisation aus den Organisationsbefragungen analysiert. Alle Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

In Bezug auf sozioökonomische Charakteristika ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei Frauen geringer als bei Männern, erhöht sich bis zum Alter von 44 Jahren, und steigt mit einem höheren Schul- und Berufsabschluss. Ein (in Deutschland nicht anerkannter) Hochschulabschluss zeigt im Vergleich zur Situation ohne Hochschulabschluss den stärksten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit von allen betrachteten sozioökonomischen Merkmalen. Des Weiteren sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit mit einer steigenden Anzahl von Kindern. Dieser Effekt ist für Frauen deutlich ausgeprägter als für Männer. Darüber hinaus haben verheiratete Frauen eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit als unverheiratete Frauen, während der Familienstand bei Männern keine Rolle spielt.

Grundsätzlich liegt die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Geflüchtete im SGB III deutlich über der Teilnahmewahrscheinlichkeit im SGB II. Ein Erklärungsansatz für diesen Unterschied ist, dass die

Integrationsfachkräfte im SGB III eine höhere Neigung für FbW haben als im SGB II, da Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auch außerhalb des Fluchtkontexts deutlich häufiger im SGB III vergeben werden. Innerhalb des SGB III haben diejenigen Geflüchteten mit einer Aufenthaltserlaubnis⁷⁷ eine höhere Wahrscheinlichkeit, an einer FbW teilzunehmen, als Geflüchtete mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung.

Die Teilnahme an einem mindestens siebenmonatigen Sprachkurs erhöht die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer FbW, während ein Sprachkurs von einem bis sechs Monaten keinen signifikanten Effekt hat. Geflüchtete, die in Deutschland bereits sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, haben ebenfalls eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Eine bestehende Beschäftigung im Monat vor dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt ist hingegen mit einer geringeren Teilnahmewahrscheinlichkeit assoziiert, was der Beobachtung aus der Implementationsanalyse entspricht, dass Geflüchtete häufig eine Präferenz für ein baldiges Erwerbseinkommen gegenüber der Teilnahme an einer FbW haben.

In Bezug auf die Arbeitsmarkthistorie im Herkunftsland haben die Jahre der Berufserfahrung, die berufliche Stellung und eine vorhandene Arbeitslosigkeit bei Ausreise keinen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Auch die Bildung des Vaters hat keine Erklärungskraft für die FbW-Teilnahme. Demgegenüber wirkt sich eine sehr gute Lese- und Schreibkompetenz in der Mutter-/Landessprache deutlich positiv auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus. In der Längsschnitt-Befragung sind überdies die Informationen zu bereits absolvierten Sprachkursen vollständiger und differenzierter erfasst, als dies in der Untersuchungsstichprobe der Fall ist. Ebenso wie in der Untersuchungsstichprobe wirkt sich die Absolvierung eines mindestens siebenmonatigen Sprachkurses deutlich positiv auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus, während die Teilnahme an einem kürzeren Sprachkurs keinen Einfluss auf die FbW-Teilnahme hat. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Befund aus der Implementationsanalyse, dass ein hohes Sprachniveau eine wichtige Zugangsvoraussetzung für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung darstellt. Im Gegensatz zur Dauer wirkt sich der Zeitpunkt des Beginns des ersten Sprachkurses nach der Einreise nicht auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus. Auch die Teilnahme an einem berufsbezogenen Deutschkurs beeinflusst die FbW-Teilnahme nicht signifikant. Insgesamt zeigt sich somit, dass die zusätzlichen Informationen zur Sprachkursteilnahme in der Längsschnitt-Befragung keine deutlich höhere Erklärungskraft für die FbW-Teilnahmewahrscheinlichkeit haben.

Des Weiteren ist eine höhere internale Kontrollüberzeugung von Geflüchteten positiv mit der Wahrscheinlichkeit korreliert, an einer FbW teilzunehmen. Menschen mit einer hohen internalen Kontrollüberzeugung gehen davon aus, ihren Werdegang selbst bestimmen können, während Menschen mit einer hohen externalen Kontrollüberzeugung sich eher vom Zufall oder anderen äußerlichen Faktoren beeinflusst sehen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass auch die persönliche Motivation und die Präferenz, eine Investition in die eigene Zukunft zu tätigen, von Bedeutung sind. Auch hier weist die Implementationsanalyse darauf hin, dass einige Geflüchtete die Investition (also Opportunitätskosten in Form von Zeit und Einkommen) in eine FbW scheuen. Anscheinend führt eine höhere internale Kontrollüberzeugung jedoch dazu, dass eine solche Investition attraktiver erscheint.

In Bezug auf regionale Merkmale geht eine höhere regionale Arbeitslosenquote mit einer höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit einher, während sie mit zunehmender Urbanität des Wohnortes sinkt. Im Gegensatz zu den regionalen Merkmalen haben die Kontextfaktoren und die Strategien der betreuenden Organisation (aus den Organisationsbefragungen) ganz überwiegend keinen Einfluss auf

⁷⁷ Von allen Geflüchteten, die im SGB III betreut werden, haben elf Prozent im Monat vor dem Maßnahmeneintritt bereits eine Aufenthaltserlaubnis.

die Teilnahmewahrscheinlichkeit an FbW.⁷⁸ Die wenigen existierenden Korrelationen unterscheiden sich darüber hinaus zwischen Frauen und Männern. Lediglich ein besonders starker Zuzug von Geflüchteten ist gleichermaßen mit einer höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit an FbW von Männern und Frauen assoziiert. Im Gegensatz dazu führt ein hoher Anteil arbeitsmarktferner Kunden zu einer höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit für Männer, während die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen sinkt. Ein günstiger Betreuungsschlüssel im Regelgeschäft und die Existenz einer Integrationsanlaufstelle reduzieren die Teilnahmewahrscheinlichkeit ausschließlich für Männer, während in Organisationen, in denen vorhandene finanzielle Mittel die Entscheidung über eine Teilnahme beeinflussen, seltener Frauen an einer FbW teilnehmen. Auch wenn diese Korrelationen statistisch signifikant sind, muss es sich nicht um kausale Zusammenhänge handeln. Stattdessen können die Variablen beispielsweise mit anderen – nicht beobachteten – dritten Variablen korreliert sein, die den eigentlichen kausalen Zusammenhang auslösen. Dafür spricht, dass die Interpretation der gefundenen Zusammenhänge nicht immer intuitiv ist. Entsprechend sollten Schlussfolgerungen mit großer Vorsicht gezogen werden.

Propensity Score Matching

Um den Teilnehmenden an einer FbW eine möglichst ähnliche Vergleichsgruppe an Nichtteilnehmenden gegenüberzustellen, wird in einem ersten Schritt ein Propensity Score Matching auf Basis von in der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Informationen durchgeführt. Abschnitt 5.1.1 diskutiert den Matching-Ansatz ausführlicher. Nach Abschluss des Matching-Prozesses unterscheiden sich die 10.964 berücksichtigten FbW-Teilnehmenden und die 402.422 Kontrollpersonen nicht mehr signifikant hinsichtlich ihrer beobachtbaren Charakteristika und die durchgeführten Tests attestieren eine hohe Güte der Schätzungen.⁷⁹ Um zusätzliche Merkmale der Geflüchteten zu berücksichtigen, wird das Matching in einem zweiten Schritt um Kontrollvariablen aus der Längsschnitt-Befragung erweitert. Dafür werden alle Geflüchteten herangezogen, die an der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben und nicht als Treatmentgruppe für eine andere Maßnahme gesampelt wurden. Dies reduziert die Anzahl an FbW-Teilnehmenden auf 999 und die der Nichtteilnehmenden auf 6.489. Neben der deutlich geringeren Beobachtungszahl ist zu berücksichtigen, dass die in der Längsschnitt-Befragung befragten Geflüchteten aufgrund des Sampling-Prozesses keine repräsentative Stichprobe der in der Untersuchungsstichprobe beobachteten FbW-Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden darstellen. Während ein höheres Bildungsniveau der befragten Geflüchteten gleichermaßen auf Teilnehmende und Nichtteilnehmende zutrifft, sind die Nichtteilnehmenden in der Längsschnitt-Befragung insbesondere bereits deutlich länger in Deutschland und in Kontakt mit der BA als die Grundgesamtheit der Nichtteilnehmenden in der Untersuchungsstichprobe. Ein unmittelbarer Vergleich der Ergebnisse auf Basis der unterschiedlichen Stichproben ist also nicht möglich.

⁷⁸ Kontextfaktoren aus den Organisationsbefragungen, die keinen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit zeigen, sind: finanzielle Engpässe, Erfahrung mit Personen mit Migrationshintergrund, Probleme mit der Rekrutierung gelernter Fachkräfte, die Betreuungsrelation und lokales Engagement. Vermittlungsstrategien, lokale Einschränkungen und Entscheidungskriterien für eine Maßnahmenteilnahme, die keinen signifikanten Einfluss zeigen, sind: Probleme bei der Versorgung mit Maßnahmen durch zu wenig passende Teilnehmende, schwer erreichbare Orte, keiner ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten, die Existenz einer speziellen Arbeitgeberansprache für Geflüchtete, die Häufigkeit des persönlichen Gesprächs bei marktfernen Geflüchteten und der Bedarf, Frauen besonders zu fördern.

⁷⁹ Während das Matching auch bei den in den Heterogenitätsanalysen betrachteten Subgruppen grundsätzlich zu einer hinreichend guten Matching-Qualität führt, gibt es Unterschiede in der Belastbarkeit der Ergebnisse. Besonders bei dem Matching-Prozess für FbW-Teilnehmende, die gleichzeitig einen Sprachkurs besuchen, können trotz erfolgreicher Test-Statistiken nicht alle Variablen für Treatment- und Kontrollgruppe perfekt ausbalanciert werden.

Neben dem Matching-Ansatz wurde auch ein Instrumentvariablen-Ansatz (IV-Ansatz) als weiteres Schätzverfahren zur Identifikation der kausalen Wirkung von FbW auf die Integration der Geflüchteten verwendet. Abschnitt 5.1.1 diskutiert den IV-Ansatz ausführlicher. Als Instrument für die Teilnahme an einer FbW wurde dabei die Eintrittsintensität in FbW in der betreuenden Organisation im Durchschnitt über die letzten zwölf Monate vor Maßnahmeneintritt verwendet.⁸⁰ Dieses Instrument ist zwar relevant und exogen, aber der identifizierte Effekt beschreibt die Wirkung von FbW auf die Arbeitsmarktintegration für eine sehr kleine und spezifische Gruppe von Geflüchteten (junge, schlecht ausgebildete Geflüchtete, die im SGB III betreut werden). Somit können die Ergebnisse weder verwendet werden, um die Robustheit der Matching-Ergebnisse zu verifizieren, noch führen sie zu einem zusätzlichen Erkenntnisgewinn oder weiteren Handlungsempfehlungen. Aus diesem Grund wird auf eine ausführliche Darstellung im Folgenden verzichtet. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

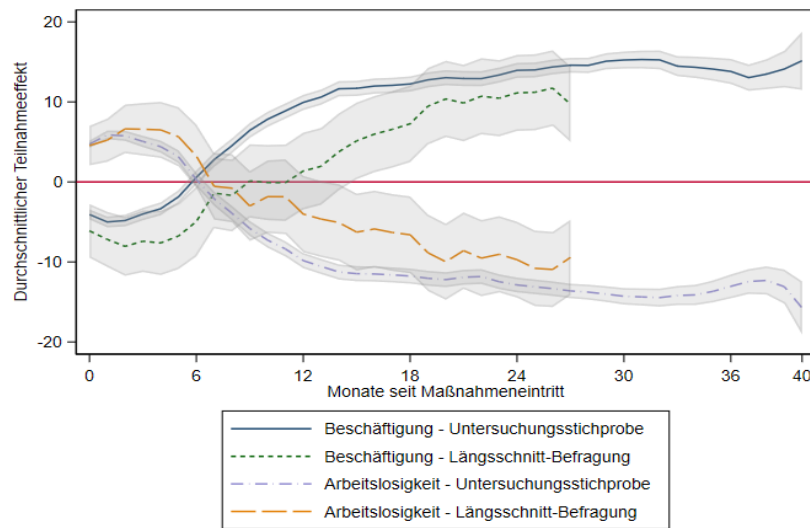
5.4.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Abb. 24 zeigt die Wirkung von FbW auf die Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten über die Zeit, sowohl für den Matching-Ansatz, der nur die Informationen aus der Untersuchungsstichprobe verwendet, als auch für den Matching-Ansatz, der zusätzliche Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung verwendet. Durch die Berücksichtigung der weiteren Merkmale reduzieren sich sowohl die Effekte auf die Beschäftigung als auch auf die Arbeitslosigkeit. Diese Reduktion kann allerdings nicht ausschließlich darauf zurückgeführt werden, dass die weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung etwas besser für die Selektionseffekte in die Maßnahme kontrollieren, da sich gleichzeitig die Zusammensetzung der Stichprobe verändert (siehe Abschnitt 5.4.1). Insbesondere reduziert sich die Wirkung von FbW auch in einer Schätzung, die keine weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung, sondern lediglich die entsprechende Stichprobe verwendet. Wird die veränderte Stichprobe beachtet, so inkludieren die Konfidenzintervalle der Wirkungseffekte unter Einbeziehung der weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung immer die Wirkungseffekte, die nur die Merkmale der Untersuchungsstichprobe im Matching verwenden.⁸¹

⁸⁰ Darüber hinaus wurden weitere Instrumente geprüft, die aber allesamt nicht stark genug mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit korreliert und somit nicht relevant sind. Dabei handelt es sich um unterschiedliche Variablen aus den Organisationsbefragungen und regionale Faktoren, wie die Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl oder die Erreichbarkeit der Maßnahmen.

⁸¹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abb. 24 Durchschnittliche Effekte einer Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe, der Verbleibsnachweise der BA und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Die Ergebnisse auf Basis der verknüpften Stichprobe der Untersuchungstichprobe mit der Längsschnitt-Befragung werden nur bis 27 Monate nach dem Maßnahmeneintritt dargestellt, da die Aussagekraft der Ergebnisse ab Monat 28 nach Maßnahmeneintritt aufgrund des sich sukzessive verkleinernden Samples und der Vermischung von Kohorten- und Zeiteffekten zunehmend eingeschränkt ist.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa 14 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf beschäftigt zu sein als die Kontrollpersonen (Ergebnisse auf Basis der Untersuchungstichprobe).

Zusammenfassend können die in der Untersuchungstichprobe enthaltenden Merkmale bereits für einen großen Anteil der Selektion in FbW kontrollieren. Darüber hinaus erlauben die Ergebnisse auf Basis der Untersuchungstichprobe detaillierte Heterogenitätsanalysen auch für kleine Gruppen (etwa geflüchtete Frauen), da die Fallzahlen deutlich größer sind als in der Längsschnitt-Befragung. Aus diesen Gründen wird im Folgenden überwiegend auf die Ergebnisse auf Basis der Untersuchungstichprobe eingegangen, wobei diese immer die obere Grenze des kausalen Effekts darstellen. Falls die Ergebnisse auf Basis der verknüpften Stichprobe der Untersuchungstichprobe mit der Längsschnitt-Befragung auf eine andere Art und Weise als in Abb. 24 von den Ergebnissen auf Basis der Untersuchungstichprobe abweichen, wird im Text darauf eingegangen.

Die Matching-Ergebnisse auf Basis der Untersuchungstichprobe in Abb. 24 zeigen, dass die Teilnehmenden in den ersten Monaten nach Maßnahmenbeginn eine niedrigere Beschäftigungs- und eine höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit verzeichnen als die Kontrollpersonen. Hierbei handelt es sich um den sogenannten „Lock-in-Effekt“, der dadurch zustande kommt, dass die Teilnehmenden während der Maßnahme seltener eine Beschäftigung aufnehmen als vergleichbare Personen, die nicht an einer Maßnahme teilnehmen (Biewen et al. 2014; Doerr et al. 2017; Hujer et al. 2006; Stephan und Panke 2011). Der Lock-in-Effekt hält rund fünf Monate an, was der durchschnittlichen Maßnahmendauer von 157 Tagen entspricht. Nach diesem Zeitpunkt haben die Teilnehmenden höhere Beschäftigungs- und niedrigere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten als die Kontrollpersonen. Die Unterschiede steigen kontinuierlich über die Zeit, bis sie sich bei etwa 20 Monaten

nach Maßnahmenbeginn stabilisieren.⁸² Die existierende Literatur zur Evaluation von FbW, unabhängig vom Kontext der Geflüchteten, findet ebenfalls permanente positive Effekte auf die Beschäftigungs- und negative Effekte auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit (Bernhard und Kruppe 2012; Deeke und Baas 2012; Doerr et al. 2017; Lechner et al. 2011; Osikominu 2013).

Insgesamt ist die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit und auf die Beschäftigung nicht vollständig symmetrisch. Dies kann durch Wechsel in die/aus der Inaktivität⁸³ sowie durch das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und einer geringfügigen Beschäftigung erklärt werden. Grundsätzlich zeigt die durchaus vorhandene Symmetrie der Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit jedoch, dass die Inaktivität nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Abb. 25 zerlegt die Beschäftigungswirkung von FbW in die Wirkung auf die sozialversicherungs-pflichtige (SV) und auf die geringfügige Beschäftigung. Die Effekte auf die SV-Beschäftigung spiegeln exakt die Effekte auf die Beschäftigung insgesamt wider, sind aber zu jedem Zeitpunkt etwas größer. Nach 30 Monaten haben Teilnehmende im Vergleich zu der Kontrollgruppe somit eine um 15 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, in einer Beschäftigung zu sein, und eine um 17 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein.⁸⁴ Die Lücke zwischen der Beschäftigung insgesamt und der SV-Beschäftigung entspricht dem durchgehend negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung (Abb. 25). Die Teilnehmenden verlassen von Anfang an die geringfügige Beschäftigung, während die Kontrollpersonen vermehrt geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen.⁸⁵

Dieses Muster erklärt die sinkenden Wirkungseffekte am Anfang des Beobachtungszeitraums. Bei den Teilnehmenden, die die geringfügige Beschäftigung verlassen, handelt es sich vermutlich um Teilnehmende an kurzen Maßnahmen (15 Prozent der Maßnahmen dauern weniger als vier Wochen), die nach dem Abschluss der Maßnahme aus der geringfügigen in die SV-Beschäftigung wechseln. Nach zehn Monaten beginnen die Kontrollpersonen ebenfalls die geringfügige Beschäftigung zu verlassen, allerdings in einem ähnlichen Tempo wie die Teilnehmenden. Entsprechend bleibt der Wirkungseffekt von minus zwei Prozentpunkten konstant über die Zeit. Die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, in einer Teilzeitbeschäftigung zu sein, ist ebenfalls durchgehen negativ.⁸⁶ Grundsätzlich ähneln sich die Effekte von FbW auf die SV-Beschäftigung und auf die ungeforderte SV-Beschäftigung.⁸⁷ Kasrin et al. (2021) evaluieren ebenfalls die Wirkung von FbW für geflüchtete Männer und finden eine um 15 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit, 20 Monate nach

⁸² Die Ergebnisse ab 28 Monate nach Maßnahmeneintritt sind mit Vorsicht zu interpretieren, da für die Schätzungen nicht mehr die vollständige Stichprobe verwendet werden kann. 28 Monate nach Maßnahmeneintritt können noch 13 der 14 Eintrittskohorten beobachtet werden. Diese Anzahl reduziert sich um eins mit jedem voranschreitenden Monat bis 40 Monate nach Maßnahmeneintritt nur noch eine der 14 Eintrittskohorten beobachtet wird. Insofern sich die Wirkung von FbW über die Eintrittskohorten unterscheidet, werden die Ergebnisse für jeden Monat nach Maßnahmeneintritt zwischen 28 und 40 Monate leicht unterschiedlich ausfallen.

⁸³ In diesem Kontext wird unter Inaktivität jeder Zustand, der nicht in der Untersuchungsstichprobe beobachtet werden kann, verstanden. Dazu gehört nicht nur, dass eine Person dem Arbeitsmarkt (temporär) nicht zur Verfügung steht, sondern auch Selbstständigkeit, eine Beamtentätigkeit oder die dauerhafte Ausreise aus Deutschland.

⁸⁴ Die Ergebnisse auf Basis der Längsschnitt-Befragung deuten darauf hin, dass drei bis vier Prozentpunkte dieses Effekts auf Selektionseffekte entlang weiterer nur in der Längsschnitt-Befragung beobachtbarer Merkmale zurückzuführen sind.

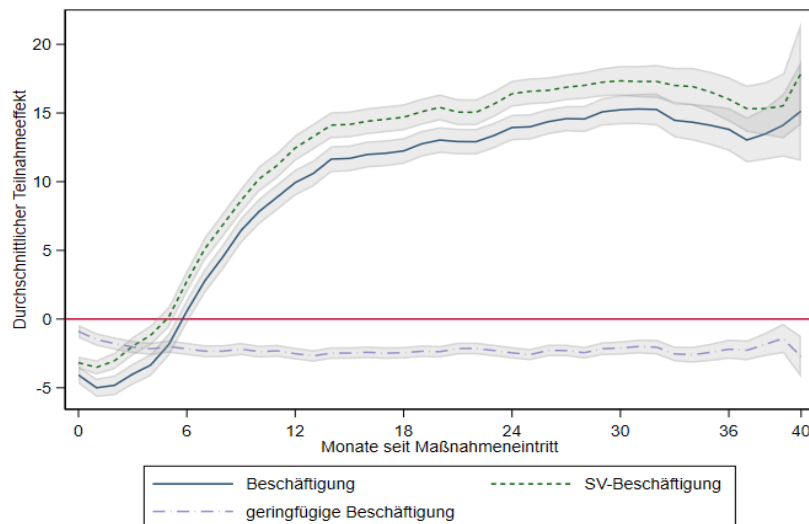
⁸⁵ Diese Schlussfolgerungen beruhen auf deskriptiven Auswertungen getrennt für beide Gruppen, die auf Anfrage erhältlich sind.

⁸⁶ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁸⁷ Die Ergebnisse für die ungeforderte und die geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind auf Anfrage erhältlich.

Maßnahmeneintritt ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, was den in Abb. 25 gezeigten Effekten auf die SV-Beschäftigung entspricht.

Abb. 25 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung insgesamt, sowie auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa 16 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, als die Kontrollpersonen.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen deutlich, dass die Teilnahme an FbW mittel- bis langfristig die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht und die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit reduziert. Gleichzeitig existieren keine Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung aufzunehmen oder ein Praktikum zu absolvieren.⁸⁸ Tab. 13 enthält weitere Ergebnisvariablen, die sich einerseits auf die Dauer bis zum Einsetzen der Effekte, andererseits auf die Qualität der Beschäftigung beziehen. Die meisten dieser Ergebnisvariablen – wie z.B. der Lohn – können nur für diejenigen Geflüchteten gemessen werden, die nach dem Maßnahmeneintritt jemals eine Beschäftigung aufnehmen. Das heißt, Teilnehmende, die aufgrund der Maßnahme häufiger eine Beschäftigung aufnehmen, werden mit Kontrollpersonen verglichen, denen es auch ohne Maßnahmenteilnahme gelungen ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Kontrollgruppe ist entsprechend im Gegensatz zu den bisherigen Ergebnissen nicht mehr vollständig ausbalanciert. Dieser Unterschied muss bei der Interpretation beachtet werden.

Tab. 13 zeigt, dass die Teilnehmenden eine um 16 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, die Arbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum zu verlassen, als die Kontrollpersonen. Dies geschieht rund eine Woche früher als bei der Vergleichsgruppe. Letzterer Effekt ist allerdings in seiner

⁸⁸ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Größenordnung vernachlässigbar: Die durchschnittliche Dauer beträgt für beide Gruppen mehr als 15 Monate. Gleichzeitig haben Teilnehmende eine um 13 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Bedingt darauf, dass eine Beschäftigung aufgenommen wird, existiert aber kein statistisch signifikanter Unterschied in der Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe.⁸⁹

Tab. 13 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)

| | Treatment-Effekt | Anzahl der Beobachtungen | Durchschnitt TN | Durchschnitt NTN |
|--|------------------|--------------------------|-----------------|------------------|
| Dauern bis zum Eintreten der Wirkung | | | | |
| Wahrscheinlichkeit, jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen | 0,16*** | 4.887.651 | 0,78 | 0,62 |
| Dauer bis zum Verlassen der AL (in Monaten) | -0,26*** | 2.495.980 | 15,40 | 15,66 |
| Wahrscheinlichkeit, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen | 0,13*** | 4.887.651 | 0,74 | 0,61 |
| Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung (in Monaten) | 0,06 | 2.655.597 | 8,16 | 8,10 |
| Stabilität der Beschäftigung | | | | |
| Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnis (in Tagen) | 8*** | 2.655.597 | 203 | 195 |
| Zeit in Beschäftigung insgesamt (in Tagen) | 22*** | 2.636.386 | 339 | 317 |
| Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse | 0,08*** | 2.683.673 | 2,10 | 2,02 |
| Löhne | | | | |
| Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis (in Euro) | 13*** | 2.642.795 | 49 | 36 |
| Lohnsumme (in Euro) | 5.609*** | 2.675.530 | 19.735 | 14.122 |
| Dauer des Hilfebezugs (in Tagen) | -44*** | 4.887.651 | 411 | 455 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die Durchschnitte für die NTN sind mithilfe der Matching-Gewichte berechnet, d.h. es handelt sich um dieselbe Kontrollgruppe, die auch für die Schätzungen verwendet wird.

Teilnehmende haben im Vergleich zur Kontrollgruppe eine leicht erhöhte Beschäftigungsstabilität: Sie verbleiben acht Tage länger im ersten Beschäftigungsverhältnis, sie sind bis zum Ende des Beobachtungszeitraums 22 Tage länger in Beschäftigung, und sie nehmen etwas häufiger neue Beschäftigungsverhältnisse auf (Tab. 13). Alle Effekte sind statistisch signifikant, aber im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Kontrollgruppe in der Größenordnung vernachlässigbar. Diese relative geringe Wirkung von FbW auf die Beschäftigungsstabilität sollte jedoch nicht als Misserfolg gewertet werden. Stattdessen verbleiben sowohl die Teilnehmenden als auch die Kontrollpersonen stabil in der Beschäftigung, sobald es ihnen gelingt, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen. Diese Schlussfolgerung ergibt sich daraus, dass die Geflüchteten im Durchschnitt 22 Monate lang nach ihrem Maßnahmeneintritt beobachtet werden und acht Monate brauchen, um das erste Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen (Tab. 13). Von den verbleibenden 14 Monaten befinden sich die Teilnehmenden mehr als 11 Monate (339 Tage; Tab. 13) und die Vergleichspersonen mehr als 10 Monate (317 Tage; Tab. 13) in Beschäftigung. Entsprechend scheint die Beschäftigungsstabilität für Geflüchtete, denen es gelingt, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen, hoch zu sein – dies trifft aber unabhängig von der Teilnahme an einer FbW-Maßnahme zu.

Im Gegensatz zur Beschäftigungsstabilität ist die Wirkung der FbW auf Löhne sehr groß. So verdienen Teilnehmende im ersten Beschäftigungsverhältnis 13 Euro mehr am Tag als die Kontrollgruppe. Über den gesamten Beobachtungszeitraum kumuliert sich der Unterschied in der

⁸⁹ Beim ersten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zeigt sich ein positiver und statistisch signifikanter Effekt von FbW auf die Dauer bis zur Aufnahme der Beschäftigung von rund einem halben Monat. Allerdings ist auch dieser Effekt klein: Die durchschnittliche Dauer beträgt für die Teilnehmenden und die Kontrollgruppe gleichermaßen mehr als neun Monate.

Lohnsumme auf mehr als 5.600 Euro (Tab. 13). Die Teilnehmenden erzielen Löhne, die mehr als ein Drittel höher liegen als die Löhne der Vergleichspersonen. Die Wirkung von FbW auf das erzielte Tagesentgelt im ersten ungeforderten SV-Beschäftigungsverhältnis ist mit elf Euro (oder 24 Prozent) etwas geringer. Werden ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit betrachtet, so ist der Effekt von FbW mit zehn Euro (oder 20 Prozent) nochmals geringer.⁹⁰ Gleichwohl handelt es sich selbst bei einem Effekt von „nur“ 20 Prozent um eine starke Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Die Literatur zur Wirkung von FbW findet häufig starke Effekte auf den Lohn (Biewen et al. 2014; Lechner et al. 2011; Osikominu 2013). Auch im Kontext der Geflüchteten erweisen sich Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung als diejenigen, die die höchsten Effekte auf den Lohn haben. Kasrin et al. (2021) zeigen, dass FbW-Teilnehmende 21 Monate nach Maßnahmeneintritt etwa 500 Euro im Monat mehr verdienen als die Kontrollgruppe. Die hier diskutierten Effekte sind etwas geringer, allerdings wird der Lohn auch am Anfang des ersten Beschäftigungsverhältnisses gemessen, das im Durchschnitt zu einem deutlich früheren Zeitpunkt als 21 Monate nach Eintritt in die Maßnahme aufgenommen wird.

Die Dauer des Hilfebezugs verkürzt sich für die Teilnehmenden um 44 Tage, dies entspricht einer Reduktion um knapp zehn Prozent von 455 auf 411 Tage (Tab. 13). Relativ zu den großen Effekten auf den Lohn wirkt dieser Effekt eher klein und kann überwiegend durch das generell geringe Lohnniveau der Geflüchteten (36 Euro/Tag) sowie die lange Dauer von mehr als acht Monaten bis zur Aufnahme der ersten Beschäftigung erklärt werden.

Schließlich zeigt Abb. 26 die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen oder einen Helferjob trotz einer abgeschlossenen Berufsausbildung auszuüben. Der Effekt von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob auszuüben, sinkt während der ersten Monate nach Maßnahmeneintritt und stabilisiert sich nach zehn Monaten bei minus vier Prozentpunkten. Hierbei handelt es sich um einen bedeutsamen Effekt, da nur 15 Prozent der Kontrollgruppe einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung ausüben. Dieser Effekt verändert sich nicht, wenn auf SV-Beschäftigung und/oder ausschließlich auf anerkannte Berufsausbildungen bedingt wird.

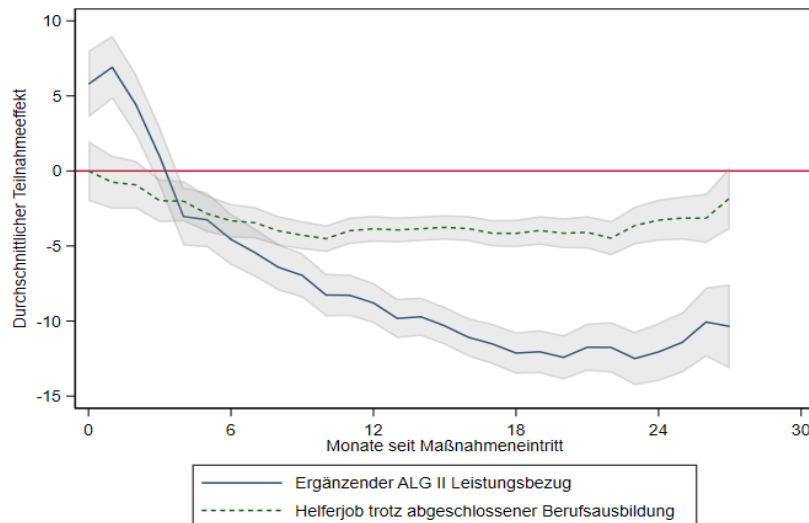
Die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, verändert sich über die Zeit: Kurz nach der Maßnahme haben die Teilnehmenden eine um sechs Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, als die Kontrollgruppe. Die Wahrscheinlichkeit sinkt kontinuierlich über die Zeit, sodass nach vier Monaten kein Unterschied mehr besteht. Nach 18 Monaten haben die Teilnehmenden eine um zwölf Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, als die Kontrollgruppe. Der Effekt nach 18 Monaten ist groß: So beziehen noch 44 Prozent der Kontrollgruppe ergänzende ALG II-Leistungen, während dies nur noch bei 32 Prozent der Teilnehmenden der Fall ist.⁹¹ Eine Erklärung für diese unterschiedlichen Effekte über die Zeit ist, dass Teilnehmende mit kurzen Maßnahmen bei der Beschäftigungsaufnahme geringere Löhne erhalten oder eine höhere Bedürftigkeit (über die Zusammensetzung des Haushalts) aufweisen als Kontrollpersonen, die ebenfalls früh eine Beschäftigung aufnehmen. Teilnehmende mit längeren Maßnahmen und/oder einer späteren Aufnahme der ersten Beschäftigung erzielen hingegen höhere Löhne als die

⁹⁰ Die Ergebnisse für das erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis und für Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁹¹ Diese deskriptiven Auswertungen sind auf Anfrage erhältlich.

Kontrollgruppe. Darüber hinaus ist vorstellbar, dass die Teilnehmenden innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses ein höheres Lohnwachstum erfahren als die Kontrollgruppe.

Abb. 26 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf den Bezug von ALG II-Leistungen in Ergänzung zum Lohn und auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung auszuüben (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Die Identifikation von Beziehenden ergänzender ALG II-Leistungen und Helferjobs ist in den Verbleibsnachweisen nicht möglich, deswegen endet der Beobachtungszeitraum bereits 28 Monate nach Maßnahmenbeginn.

Lesebeispiel: Ein Jahr nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa neun Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit auf, ergänzende ALG II-Leistungen zum Lohn zu beziehen als die Kontrollpersonen.

Zusammenfassend wirkt die FbW insbesondere über eine deutliche Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, eine ungeforderte SV-Beschäftigung aufzunehmen und die Arbeitslosigkeit zu verlassen, sowie über starke Effekte auf die erzielten Löhne. Teilnehmende nehmen dabei allerdings weder früher eine Beschäftigung auf als die Kontrollpersonen noch gibt es starke Effekte auf ihre Beschäftigungsstabilität.

5.4.3 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

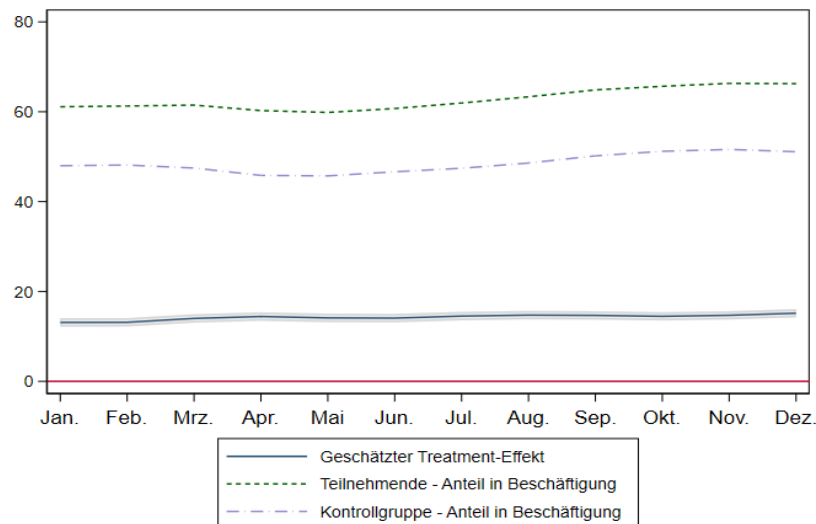
Der erste Lockdown aufgrund von COVID-19 im April und Mai 2020 könnte die Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung beeinträchtigt haben. Auch wenn die Auswirkungen des Lockdowns auf den Arbeitsmarkt insgesamt recht moderat ausgefallen sind, ist nicht auszuschließen, dass die Gruppe der Geflüchteten unterschiedlich reagiert hat, oder dass die Teilnehmenden an FbW während dieser Phase andere Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten zeigen.

Abb. 27 zeigt, dass sich diese Hypothese nicht bestätigt.⁹² Zwar werden die steigenden Trends in der Beschäftigung und die sinkenden Trends in der Arbeitslosigkeit kurz unterbrochen, aber es existieren

⁹² Die Ergebnisse für die Arbeitslosigkeit sehen gespiegelt nahezu identisch aus und sind auf Anfrage erhältlich.

diesbezüglich keine Unterschiede zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe, und die Entwicklungen kehren bereits im Juni 2020 wieder auf den vorherigen Trend zurück.

Abb. 27 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Beschäftigung während des ersten COVID-19 Lockdowns im Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen sowie die deskriptiven Anteile der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe, die beschäftigt sind.

Lesebeispiel: Im Februar 2020 weisen Teilnehmende eine etwa 13 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf beschäftigt zu sein als die Kontrollpersonen. Der Anteil in Beschäftigung im gleichen Monat beträgt 61 Prozent für die Teilnehmenden und 48 Prozent für die Kontrollgruppe.

5.4.4 Wirkungsheterogenitäten

Im Folgenden werden die mit dem Matching-Ansatz auf Basis der Untersuchungsstichprobe ermittelten heterogenen Maßnahmeneffekte für verschiedene Personengruppen diskutiert.⁹³

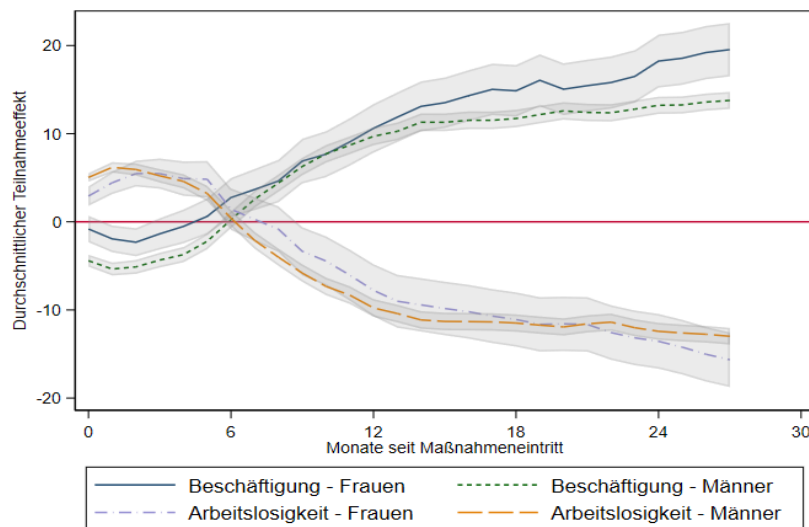
Geflüchtete Frauen und Männer

Abb. 28 stellt die Teilnahmewirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit getrennt für geflüchtete Frauen und Männer dar. Insgesamt zeigen sich hierbei kaum Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen zwischen den Geschlechtern. Lediglich in Bezug auf die Beschäftigung weisen geflüchtete Frauen zu Beginn einen geringeren und kürzeren Lock-in-Effekt sowie nach einigen Monaten einen größeren positiven Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu geflüchteten Männern auf. So haben zwei Jahre

⁹³ Aufgrund der geringen Beobachtungszahl in den Daten der Längsschnitt-Befragung werden die Heterogenitätsanalysen ausschließlich auf Basis der Untersuchungsstichprobe und damit auch nicht für die Indikatoren der sozialen Teilhabe durchgeführt. Da die Anzahl der Maßnahmeneintritte für bestimmte Gruppen, wie etwa geflüchtete Frauen, deutlich geringer ist als in der Gesamtpopulation, werden die Ergebnisse der zeitveränderlichen Ergebnisgrößen zudem überwiegend ausschließlich für die Monate ausgewiesen, in denen alle Eintrittskohorten beobachtet werden können (d.h. bis einschließlich Monat 27 nach Maßnahmeneintritt).

nach Beginn der Maßnahme weibliche Teilnehmerinnen eine 18 Prozentpunkte und männliche Teilnehmer eine 13 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als die jeweilige Kontrollgruppe. Für die (ungeförderte) SV-Beschäftigung zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die langfristigen Unterschiede in den Beschäftigungseffekten zwischen weiblichen und männlichen Geflüchteten geringer sind.⁹⁴

Abb. 28 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen geflüchtete Frauen eine etwa 20 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

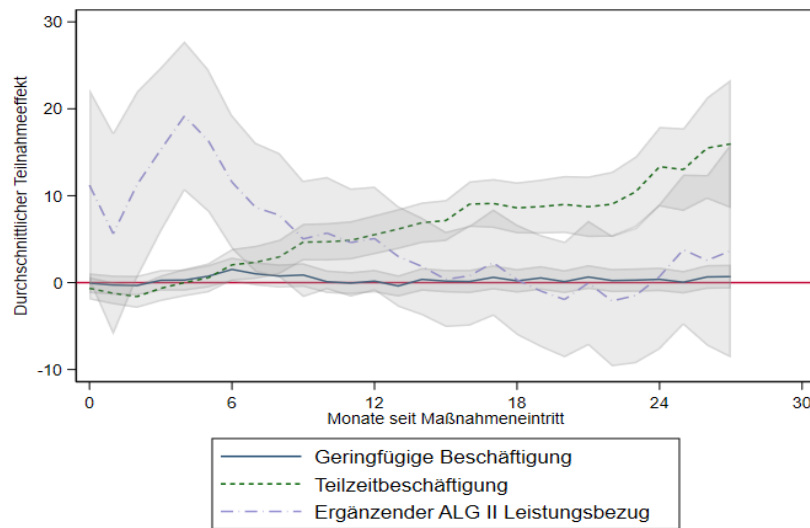
Deutlichere Unterschiede ergeben sich hingegen in Bezug auf den Umfang der Beschäftigung (Abb. 29). So wirkt sich die FbW für geflüchtete Frauen, anders als für geflüchtete Männer, nicht negativ auf die geringfügige Beschäftigung aus. Gleichzeitig erhöht sich für FbW-Teilnehmerinnen im Gegensatz zu männlichen Teilnehmern die Wahrscheinlichkeit der Teilzeitbeschäftigung. Dieser Effekt setzt nach etwa sechs Monaten ein und erreicht nach 15 Monaten ein Niveau von rund sieben Prozentpunkten.⁹⁵ FbW-Teilnehmerinnen nehmen somit häufiger eine Beschäftigung mit einem geringeren Stundenumfang auf. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass Familienarbeit für geflüchtete Frauen öfter ein Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration darstellt als für geflüchtete Männer. Laut Kosyakova et al. (2021) leben geflüchtete Frauen häufiger als geflüchtete Männer in einer Partnerschaft und haben Kinder unter drei Jahren.

⁹⁴ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁹⁵ Die entsprechenden Effekte für Männer sind vergleichbar mit den in Abschnitt 0 diskutierten durchschnittlichen Maßnahmeneffekten und werden daher hier nicht gesondert aufgeführt.

Abb. 29

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf geringfügige Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und ergänzenden ALG II-Leistungsbezug für geflüchtete Frauen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Da Teilzeitbeschäftigung und der ergänzende ALG II-Leistungsbezug in den Verbleibsnachweisen nicht zu identifizieren sind, ist die Aussagekraft der Ergebnisse ab Monat 16 nach Maßnahmeneintritt aufgrund des sich sukzessive verkleinernden Samples und der Vermischung von Kohorten- und Zeiteffekten zunehmend eingeschränkt.

Lesebeispiel: Ein Jahr nach dem Beginn der FbW weisen geflüchtete Frauen eine etwa sechs Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben als die entsprechende Kontrollgruppe.

Wie aus Tab. 14 ersichtlich wird, haben FbW-Teilnehmerinnen zudem eine 20 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen als entsprechende Vergleichspersonen. Diejenigen Teilnehmerinnen, die eine neue Beschäftigung aufnehmen, tun dies jedoch im Schnitt etwas später (ca. 0,8 Monate) als die Vergleichsgruppe. Bei männlichen Geflüchteten erhöht die FbW-Teilnahme die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung hingegen nur um zwölf Prozentpunkte, wobei es hinsichtlich der Dauer bis zur Aufnahme der Beschäftigung keine Unterschiede zwischen der Treatment- und Kontrollgruppe gibt. Dass sich trotz der deutlichen Unterschiede in der Wirkung der FbW-Teilnahme auf die Aufnahme einer Beschäftigung zu Beginn ein ähnlicher Effekt auf die monatliche Beschäftigungswahrscheinlichkeit für geflüchtete Männer und Frauen ergibt, ist damit zu erklären, dass männliche FbW-Teilnehmer bei Maßnahmeneintritt eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, bereits beschäftigt zu sein und es auch während der FbW zu bleiben, als weibliche FbW-Teilnehmerinnen. Hierdurch ergeben sich für sie auch bei geringerer Neuaufnahme von Beschäftigungsverhältnissen ähnliche monatliche Beschäftigungseffekte wie für FbW-Teilnehmerinnen.

Darüber hinaus zeigt sich für weibliche Geflüchtete kein Einfluss von FbW auf die Stabilität der Beschäftigung. Hinsichtlich der Lohneffekte ergibt sich hingegen ein differenziertes Bild. Für geflüchtete Frauen hat die FbW-Teilnahme einen geringeren positiven Effekt auf das Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis als für geflüchtete Männer (zehn Euro vs. 13 Euro).⁹⁶ Dieser

⁹⁶ Relativ zum Niveau der entsprechenden Kontrollgruppe wird dieser Unterschied deutlich geringer; so liegt der Lohnzuwachs durch die FbW für geflüchtete Frauen bei 34 Prozent und bei geflüchteten Männern bei 37 Prozent.

Unterschied ist vor allem darauf zurückzuführen, dass geflüchtete Frauen häufiger eine geringfügige Beschäftigung oder eine Teilzeitbeschäftigung innehaben. Bedingt auf das Vorliegen einer Vollzeitbeschäftigung ergibt sich für weibliche Teilnehmerinnen hingegen ein höherer Lohnzugewinn als für männliche Teilnehmer (13 Euro vs. zehn Euro). Zwar nehmen geflüchtete Frauen im Beobachtungszeitraum grundsätzlich seltener eine Vollzeitbeschäftigung auf als geflüchtete Männer, ihr Anteil ist jedoch auch nicht gering. So nimmt knapp ein Drittel der geflüchteten Frauen, die jemals eine Beschäftigung aufnehmen, bis zum Ende des Beobachtungszeitraums mindestens eine Vollzeitbeschäftigung auf, während dieser Anteil bei geflüchteten Männern bei rund der Hälfte liegt. Zumindest für die im Rahmen der Untersuchung betrachtete Gruppe an geflüchteten Frauen, die mindestens einmal eine Beschäftigung aufnehmen, handelt es sich also durchaus um einen relevanten Effekt.

Tab. 14 Heterogene durchschnittliche Maßnahmeneffekte von FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)

| | (1) Frauen | (2) Männer | (3) Junge | (4) Ältere | (5) SGB II | (6) SGB III |
|--|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|
| Dauern bis zum Eintreten der Wirkung | | | | | | |
| Wahrscheinlichkeit, jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen | 0,18*** | 0,16*** | 0,13*** | 0,18*** | 0,17*** | 0,12*** |
| Dauer bis zum Verlassen der AL (in Monaten) | 1,56*** | -0,41*** | -0,80*** | -0,12 | -0,78*** | 1,62*** |
| Wahrscheinlichkeit, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen | 0,20*** | 0,12*** | 0,11*** | 0,14*** | 0,14*** | 0,09*** |
| Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung (in Monaten) | 0,77*** | -0,03 | -0,51*** | 0,21*** | 0,04 | 0,53*** |
| Stabilität der Beschäftigung | | | | | | |
| Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnis (in Tagen) | -0,05 | 9*** | 14*** | 5** | 6*** | 12** |
| Zeit in Beschäftigung insgesamt (in Tagen) | 60 | 23*** | 33*** | 18*** | 20*** | 11** |
| Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse | -0,01 | 0,09*** | 0,16*** | 0,07*** | 0,10*** | -0,03 |
| Löhne | | | | | | |
| Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis (in Euro) | 10*** | 13*** | 8*** | 14*** | 14*** | 8*** |
| Tagesentgelt im ersten Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis (in Euro) | 13*** | 10*** | 6*** | 10*** | 10*** | 7*** |
| Lohnsumme (in Euro) | 3.052*** | 5.919*** | 4.753*** | 5.634*** | 5.804*** | 3.511*** |
| Dauer des Hilfebezugs (in Tagen) | -28*** | -43*** | -52*** | -44*** | -44*** | -19*** |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. „Junge“ bezieht sich auf Geflüchtete, die jünger als 25 Jahre alt sind und „Ältere“ auf Geflüchtete, die 25 Jahre und älter sind.

Die aufgrund des geringeren Arbeitsvolumens insgesamt dennoch schwächere Wirkung von FbW auf die Löhne von Teilnehmerinnen spiegeln sich außerdem in der Wahrscheinlichkeit wider, ergänzende ALG II-Leistungen zum Lohn zu erhalten. So erhöht sich für FbW-Teilnehmerinnen die Wahrscheinlichkeit des Bezugs ergänzender Leistungen in den ersten fünf Monaten nach Beginn der Maßnahme deutlich. Erst nach etwa 15 Monaten unterscheiden sich FbW-Teilnehmerinnen hinsichtlich des ergänzenden Leistungsbezugs nicht mehr von der Kontrollgruppe (Abb. 29). Dass sich die FbW-Teilnahme für geflüchtete Frauen zwar positiv auf den Lohn, jedoch zu Beginn auch positiv auf den ergänzenden Leistungsbezug auswirkt, könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich FbW-Teilnehmerinnen bereits bei Maßnahmeneintritt hinsichtlich der Bedarfsgemeinschaft und damit auch der Bedürftigkeit von der Kontrollgruppe unterscheiden. So könnten besonders häufig Frauen an einer FbW teilnehmen, deren Partner nicht arbeitet, sodass bei gleicher Haushaltsgröße eine größere Bedürftigkeit besteht.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ähnliche Beschäftigungswirkungen für männliche und weibliche Geflüchtete hat. Berücksichtigt man, dass das Beschäftigungsniveau von männlichen Geflüchteten deutlich über dem von weiblichen Geflüchteten liegt, handelt es sich bei geflüchteten Frauen somit um einen durchaus großen Beschäftigungseffekt. Entsprechend ihres ausgangs geringeren Beschäftigungsniveaus weisen FbW-

Teilnehmerinnen zudem eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen. Die FbW-Teilnahme trägt somit deutlich zur Integration geflüchteter Frauen in den Arbeitsmarkt bei. Hinsichtlich der Qualität der Beschäftigung wird jedoch ersichtlich, dass geflüchtete Frauen durch die FbW-Teilnahme häufig eine geringfügige Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung aufnehmen, was wahrscheinlich auf ihre größere Beanspruchung durch Familienarbeit zurückzuführen ist. Entsprechend ergeben sich für weibliche Geflüchtete durch die FbW-Teilnahme auch geringere Lohneffekte als für männliche Geflüchtete.

Junge und ältere Geflüchtete

Heterogene Maßnahmeneffekte zeigen sich außerdem hinsichtlich des Alters der Geflüchteten. Wie aus Abb. 30 ersichtlich wird, sind die Maßnahmeneffekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung für junge Geflüchtete (unter 25 Jahren) und ältere Geflüchtete (25 Jahre und älter) in den ersten Monaten nach Beginn der FbW relativ ähnlich. Etwa ein Jahr nach Maßnahmeneintritt weisen über 25-Jährige jedoch zunehmend absolut größere Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit auf. So erhöht sich für über 25-Jährige die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach zwei Jahren um 15 Prozentpunkte, für unter 25-Jährige hingegen nur um zehn Prozentpunkte. Ein vergleichbares Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung.⁹⁷ Übereinstimmend mit den heterogenen Beschäftigungseffekten verringert sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit nach zwei Jahren für über 25-Jährige um 14 Prozentpunkte, für unter 25-Jährige nur um neun Prozentpunkte. Keine nennenswerten Unterschiede zeigen sich hingegen in Bezug auf die geringfügige Beschäftigung oder eine Ausbildungs- oder Praktikantentätigkeit.⁹⁸

Während sich die FbW-Teilnahme für junge Geflüchtete weniger positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auswirkt, führt sie zu einer Verringerung der Dauer bis zur Beschäftigungsaufnahme sowie – deutlicher als für ältere Geflüchtete – zu einer höheren Stabilität, gemessen an der Dauer in Beschäftigung (Tab. 14). Diese Effekte sind jedoch in Bezug auf ihre Größenordnung insgesamt eher vernachlässigbar. Gleichzeitig ist die positive Wirkung der FbW-Teilnahme auf den Lohn für jüngere Geflüchtete geringer als für ältere Geflüchtete. So beträgt der Lohnzuwachs im ersten Beschäftigungsverhältnis für über 25-Jährige rund 14 Euro, für unter 25-Jährige nur knapp acht Euro pro Tag.⁹⁹ Allerdings verringert sich der Unterschied zwischen jungen und älteren Geflüchteten, wenn nicht das erste Beschäftigungsverhältnis, sondern die Lohnsumme betrachtet wird. Eine naheliegende Erklärung ist, dass junge FbW-Teilnehmende häufiger die Beschäftigung wechseln (Tab. 14), und somit relativ häufiger von einer ersten schlecht entlohnnten Beschäftigung in besser entlohnte Anschlussbeschäftigungen aufsteigen als ältere FbW-Teilnehmende.

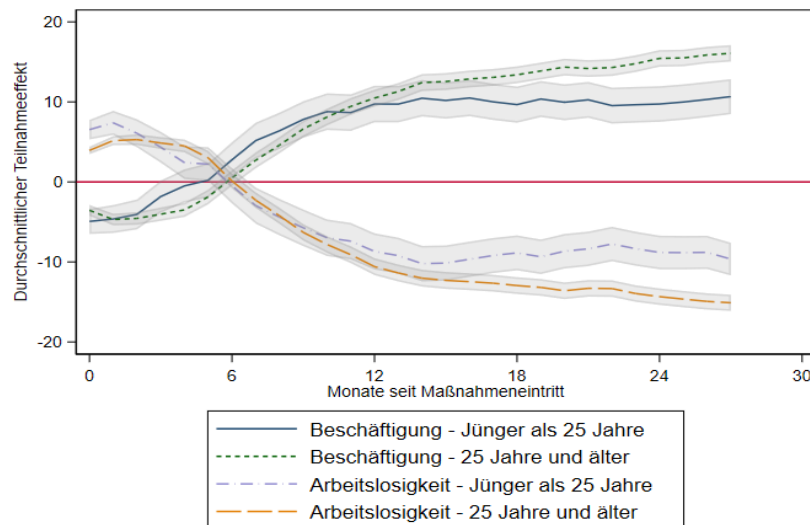
⁹⁷ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁹⁸ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁹⁹ Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Wirksamkeit von FbW auf die Löhne könnte sein, dass jüngere Geflüchtete häufiger eine Ausbildung absolvieren als ältere Geflüchtete. Diese Erklärung kann allerdings ausgeschlossen werden, da eine Teilnahme an FbW weder für jüngere noch für ältere Geflüchtete die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine Ausbildung zu beginnen.

Abb. 30

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die jünger als 25 Jahre sind, eine etwa zehn Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung eine größere Wirksamkeit für ältere Geflüchtete entfaltet. Dieser Befund einer allgemein geringeren Wirkung von FbW für unter 25-Jährige unterstützt somit die in der Implementationsanalyse beschriebenen Praxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen, nach denen diese versuchen, unter 25-jährige Geflüchtete (die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben) vorrangig in eine normale berufliche Ausbildung zu vermitteln bzw. in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zuzuweisen (siehe Kapitel 3.2).

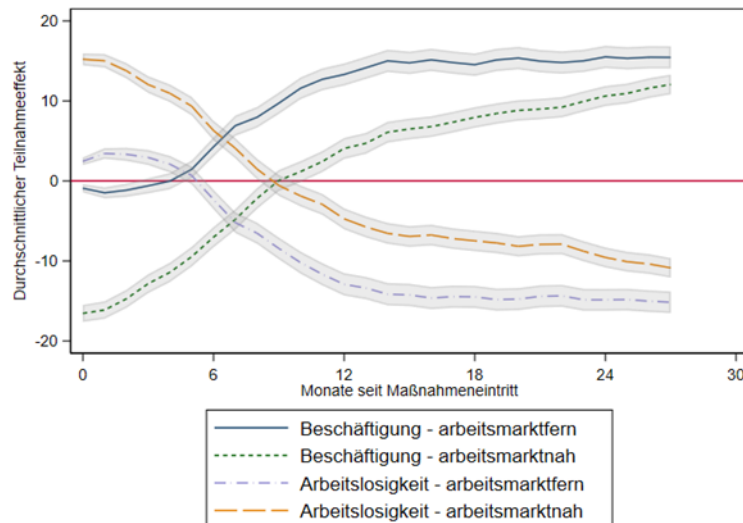
Arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Geflüchtete

Abb. 31 zeigt die Teilnahmewirkung von FbW auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit getrennt für arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Geflüchtete. Als arbeitsmarktnah werden Geflüchtete definiert, die bei Maßnahmeneintritt entweder eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen oder bereits in Deutschland beschäftigt waren oder sind. Als arbeitsmarktfern werden somit Geflüchtete definiert, die keines dieser beiden Kriterien erfüllen.¹⁰⁰ Die Maßnahmeneffekte unterscheiden sich deutlich zwischen den beiden Gruppen. Für die rund 53 Prozent der FbW-Teilnehmenden, die gemäß der Definition als arbeitsmarktnah eingestuft werden können, ist die Teilnahme mit einem sehr großen Lock-in-Effekt verbunden. So weisen arbeitsmarktnahe FbW-Teilnehmende in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt eine bis zu 17 Prozentpunkte geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als entsprechende Kontrollpersonen. Positive Beschäftigungseffekte von FbW setzen für arbeitsmarktnahe Geflüchtete erst knapp ein Jahr nach Maßnahmeneintritt ein, und

¹⁰⁰ Qualitativ ähnliche Ergebnisse ergeben sich bei einer alternativen Definition der Arbeitsmarktnähe, nach der Geflüchtete als arbeitsmarktnah eingestuft werden, wenn sie sowohl eine Berufsausbildung aufweisen als auch jemals beschäftigt waren. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

erreichen nach zwei Jahren lediglich ein Niveau von zehn Prozentpunkten (gegenüber 15 Prozentpunkten für arbeitsmarktferne Geflüchtete). Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung. Hinsichtlich des Lohns zeigen sich hingegen kaum Unterschiede bzw. tendenziell eine leicht bessere Wirksamkeit von FbW für arbeitsmarktnahe Geflüchtete.¹⁰¹

Abb. 31 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Arbeitsmarktnähe (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Als arbeitsmarktnah werden Geflüchtete definiert, die bei Maßnahmeneintritt entweder eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen und/oder jemals bereits in Deutschland beschäftigt waren oder sind. Als arbeitsmarktfern werden dementsprechend Geflüchtete definiert, die keines dieser beiden Kriterien erfüllen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen arbeitsmarktnahe Geflüchtete eine etwa zehn Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Das Ergebnis einer geringeren Beschäftigungswirkung von FbW für arbeitsmarktnahe Geflüchtete deckt sich mit den Ergebnissen bisheriger Studien, die sich nicht auf Geflüchtete konzentrieren und zeigen, dass Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose mehr von FbW profitieren als Personen mit bereits vorher guten Arbeitsmarktchancen (Doerr et al. 2017; Lechner et al. 2011). Zwar weisen arbeitsmarktnahe Geflüchtete durchgängig ein höheres Beschäftigungsniveau auf als arbeitsmarktferne Geflüchtete, dies gilt jedoch auch für die Kontrollpersonen. So finden arbeitsmarktnahe Geflüchtete auch ohne FbW-Teilnahme häufig eine Beschäftigung, sodass die Wirkung von FbW für diese Personengruppe geringer ist. Interessant ist dieses Ergebnis vor allem vor dem Hintergrund, dass es sich bei FbW um Maßnahmen handelt, die gemäß der Praxis der Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen relativ häufiger an arbeitsmarktnahe Geflüchtete vergeben werden. So ist der Anteil arbeitsmarktnaher Geflüchteter unter den FbW-Teilnehmenden mit 53 Prozent deutlich höher als unter den entsprechenden Nichtteilnehmenden mit 41 Prozent.

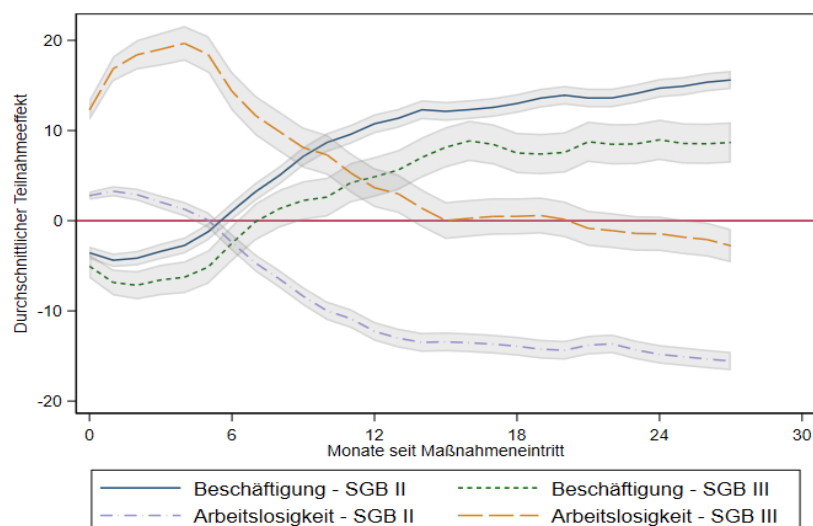
¹⁰¹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

SGB II und SGB III

Deutliche Wirkungsheterogenitäten zeigen sich außerdem hinsichtlich des Rechtskreises, in dem die Geflüchteten bei Maßnahmeneintritt betreut werden. Für die rund 80 Prozent der FbW-Teilnehmenden, die bei Maßnahmeneintritt im SGB II betreut werden, entsprechen die Maßnahmeneffekte in etwa den durchschnittlichen Maßnahmeneffekten. Für die rund 20 Prozent der Geflüchteten, die im SGB III betreut werden, zeigt sich hingegen eine deutlich geringere Wirksamkeit von FbW. So setzt für Geflüchtete im SGB III der positive Beschäftigungseffekt etwa drei Monate später ein und erreicht auch nach zwei Jahren lediglich ein Niveau von neun Prozentpunkten (Abb. 32). Zudem erhöht sich für diese Personengruppe in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt sehr deutlich die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein (um bis zu 20 Prozentpunkte nach vier Monaten). Erst nach zwei Jahren setzt ein minimal negativer Effekt auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit ein. Die deutlichen Unterschiede in der Wirkung von FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Geflüchteten im SGB III sind darauf zurückzuführen, dass Kontrollpersonen, die bei Maßnahmeneintritt im SGB III betreut werden, in den folgenden Monaten eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, inaktiv zu sein. So weist diese Personengruppe sowohl häufige Phasen der Inaktivität als auch eine hohe Wahrscheinlichkeit auf, aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) auszusteigen und damit wahrscheinlich Deutschland (dauerhaft) zu verlassen.

Die tendenziell geringere Beschäftigungswirkung von FbW im SGB III könnte unter anderem damit zu erklären sein, dass Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, sich zumeist noch im Asylverfahren befinden und somit noch keine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Aufgrund der unsicheren Bleibeperspektive könnten potenzielle Arbeitgeber bei der Einstellung dieser Personengruppe somit zurückhaltender sein. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die unterschiedlichen Wirkungen nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängen.

Abb. 32 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

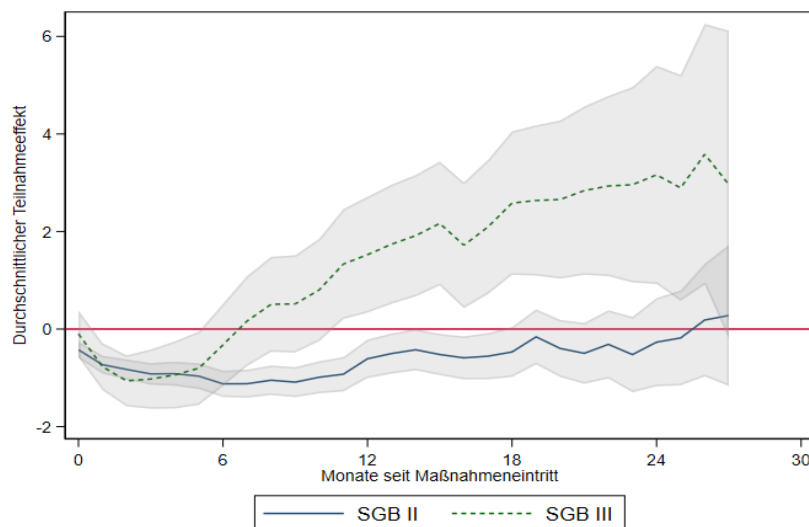
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die im SGB II betreut werden, eine etwa 15 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Ein positiver Effekt von FbW zeigt sich für Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, dagegen auf die Aufnahme einer Ausbildung. Wie aus Abb. 33 ersichtlich ist, steigt für diese Personengruppe nach knapp einem Jahr die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu absolvieren (um ca. zwei Prozentpunkte nach 15 Monaten). Da im Falle der Ausbildung die 3+2-Regel greift, nach der Geflüchtete bei Aufnahme einer Ausbildung diese selbst bei Ablehnung des Asylantrags zu Ende führen können und für eine zweijährige Anschlussbeschäftigung in Deutschland bleiben dürfen, scheinen Arbeitgeber trotz der fehlenden Aufenthaltserlaubnis offener zu sein, entsprechend qualifizierten Geflüchteten eine Ausbildung anzubieten.

Die geringeren Beschäftigungseffekte von FbW für Geflüchtete im Rechtskreis SGB III zeigen sich außerdem in einer längeren Dauer bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit (1,6 Monate) und bis zur Aufnahme der ersten Beschäftigung (0,5 Monate). Des Weiteren wirkt sich die FbW-Teilnahme für Geflüchtete im Rechtskreis SGB III weniger positiv auf den Lohn aus, wenngleich die Wahrscheinlichkeit, den Lohn in der ersten Beschäftigung durch zusätzliche ALG II-Leistungen zu ergänzen, für diese Personengruppe sinkt. Obwohl die Wahrscheinlichkeit des ergänzenden Leistungsbezugs für FbW-Teilnehmende, die bei Maßnahmeneintritt im SGB III betreut werden, über die Zeit aufgrund des zunehmenden Anspruchs auf ALG II-Leistungen sogar leicht ansteigt, fällt dieser Anstieg aufgrund des höheren Lohns dennoch deutlich geringer aus als für die entsprechende Kontrollgruppe.¹⁰²

Abb. 33 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Ausbildung nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Da Ausbildungsverhältnisse in den Verbleibsnachweisen nicht zu identifizieren sind, ist die Aussagekraft der Ergebnisse ab Monat 16 nach Maßnahmeneintritt aufgrund des sich sukzessive verkleinernden Samples und der Vermischung von Kohorten- und Zeiteffekten zunehmend eingeschränkt.

Lesebeispiel: Ein Jahr nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, eine etwa ein Prozentpunkt höhere Wahrscheinlichkeit auf, eine Ausbildung aufzunehmen als die entsprechende Kontrollgruppe.

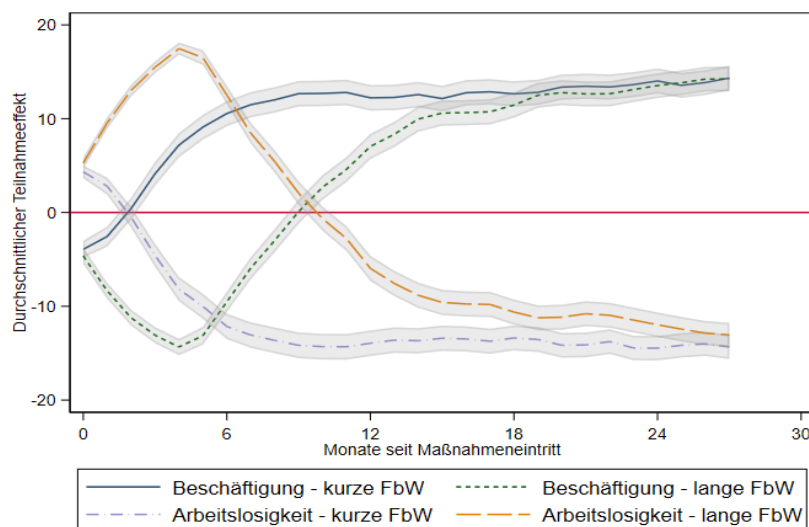
¹⁰² Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse jedoch, dass sich FbW für die Gruppe der Geflüchteten, die im SGB III betreut werden und somit (noch) keine Aufenthaltserlaubnis haben, weniger positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt als für Personen, die im SGB II betreut werden. Dieses Ergebnis ist dahingehend relevant, dass FbW überdurchschnittlich häufig im SGB III vergeben wird (siehe Abschnitt 5.4.1). Vor dem Hintergrund der geringeren Wirksamkeit der Maßnahmen sollte daher überdacht werden, inwiefern diese Vorgehensweise zielführend ist.

Kurze und lange FbW

In Bezug auf die Dauer der FbW zeigen sich erwartungsgemäß vor allem in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt deutlich heterogene Wirkungen. Während Geflüchtete mit einer FbW unterhalb der Mediandauer von 129 Tagen bereits nach vier Monaten eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als entsprechende Vergleichspersonen, liegt zu diesem Zeitpunkt für Geflüchtete mit einer langen FbW die Beschäftigungswahrscheinlichkeit rund 15 Prozentpunkte unterhalb derer der Vergleichsgruppe. Geflüchtete mit einer langen FbW zeigen in den folgenden Monaten jedoch einen stärkeren Anstieg in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sodass nach etwa 18 Monaten kein Unterschied in der Beschäftigungswirkung von kurzen und langen FbW mehr besteht (Abb. 34). Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung.¹⁰³

Abb. 34 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der Maßnahme (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die an einer kurzen FbW teilgenommen haben, eine etwa 14 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

¹⁰³ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Inwiefern sich die unterschiedlichen Trends in den Beschäftigungseffekten von kurzen und langen FbW auch über den Beobachtungszeitraum hinaus fortsetzen, und damit den ausgedehnteren Lock-in-Effekten von langen FbW langfristig gegebenenfalls größere Beschäftigungseffekte gegenüberstellen, lässt sich erst beantworten, wenn ein längerer Beobachtungszeitraum in der Stichprobe zur Verfügung steht. Die Ergebnisse bisheriger Langzeitstudien zu den Beschäftigungswirkungen von FbW finden jedoch keine Hinweise darauf, dass lange FbW langfristig größere Beschäftigungseffekte entfalten als kurze FbW (vgl. Lechner et al. 2011).

Entsprechend der unterschiedlichen Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitseffekte zeigen sich auch deutliche Unterschiede in der Dauer bis zur ersten Beschäftigung bzw. bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit. Der längeren Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung für Geflüchtete mit einer langen FbW steht jedoch auch ein etwas größerer Effekt auf den Lohn in der ersten Beschäftigung gegenüber, insbesondere wenn auf eine Vollzeitbeschäftigung konditioniert wird.¹⁰⁴

Regionale und organisationsbezogene Faktoren

Im Hinblick auf die regionalen Arbeitsmarktbedingungen und die Wirtschaftsstruktur ergeben sich kaum Unterschiede in der Wirksamkeit von FbW.¹⁰⁵ Zwar zeigt sich eine leicht positivere Wirkung von FbW auf die SV-Beschäftigung für Geflüchtete, die in einer Region mit einem geringen Industrieanteil (unterhalb des Medians aller Regionen) leben. Diese Unterschiede sind jedoch allein darauf zurückzuführen, dass FbW-Teilnehmende in Regionen mit einem geringen Industrieanteil häufiger eine geförderte SV-Beschäftigung aufnehmen. Im Hinblick auf die ungeforderte SV-Beschäftigung zeigen sich hingegen keine Unterschiede in der Wirksamkeit von FbW in Abhängigkeit von der Industriestruktur. Auch in Bezug auf die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer zeigen sich keine heterogenen Maßnahmenwirkungen von FbW. Gleiches gilt für verschiedene Charakteristika der betreuenden Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen, die im Rahmen der Organisationsbefragungen erfasst wurden. So ist die Wirksamkeit von FbW beispielsweise unabhängig von der Betreuungsrelation der Organisation bei der Arbeit mit Geflüchteten und davon, ob eine Integrationsanlaufstelle oder eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete vorhanden sind.¹⁰⁶

5.4.5 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Die soziale Teilhabe wird für Geflüchtete, die an beiden Wellen der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben, evaluiert. Daher reduziert sich die Anzahl an FbW-Teilnehmenden um weitere 222 Personen auf 777 Personen.¹⁰⁷ Um zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmeneffekten zu unterscheiden, wird die Evaluation nicht nur getrennt für die beiden Wellen durchgeführt, sondern innerhalb der Wellen wird auch zwischen Geflüchteten unterschieden, die in kürzerem und längerem zeitlichem Abstand zum Maßnahmeneintritt befragt wurden.

¹⁰⁴ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

¹⁰⁵ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

¹⁰⁶ Weitere Charakteristika der betreuenden Institutionen, hinsichtlich derer sich keine Unterschiede in der Wirkung von FbW zeigen, sind die Häufigkeit des persönlichen Gesprächs bei marktfernen Geflüchteten sowie die Wichtigkeit von Aspekten wie den vorhandenen finanziellen Mitteln und dem Bedarf, Frauen besonders zu fördern, bei der Entscheidung über die FbW-Vergabe.

¹⁰⁷ Um trotz der geringen Beobachtungszahl eine ausgewogene Balance nach Eintrittskohorte sicher zu stellen, wird das Matching auf Grundlage der gesamten ersten Welle durchgeführt.

Tab. 15 fasst die Ergebnisse für die vier betrachteten Indikatoren der sozialen Teilhabe zusammen. Hinsichtlich der Selbsteinschätzung der Geflüchteten zu ihren Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeiten in Deutsch zeigt sich in beiden Erhebungswellen ein positiver und in seiner Größenordnung ökonomisch relevanter Zusammenhang zwischen der FbW-Teilnahme und den Deutschkenntnissen der befragten Geflüchteten. Dieser Zusammenhang variiert jedoch stark in Bezug auf den zeitlichen Abstand zum Maßnahmeneintritt (Spalten 3-6). So setzt der positive Effekt der FbW-Teilnahme bereits im ersten Jahr nach Maßnahmenbeginn ein. Da die tatsächlichen Sprachkenntnisse der Geflüchteten im Matching-Ansatz nicht berücksichtigt werden können, könnte der positive Zusammenhang zwischen der FbW-Teilnahme und den in unmittelbarer zeitlicher Nähe erfassten Sprachkenntnissen somit auch darauf zurückzuführen sein, dass Geflüchtete mit guten Kenntnissen der deutschen Sprache im Durchschnitt früher an einer FbW teilnehmen als Geflüchtete mit schlechteren Deutschkenntnissen. Während der positive Zusammenhang zwischen 13 und 27 Monaten nach Maßnahmeneintritt kleiner wird und unpräzise geschätzt ist, stellt sich nach 27 Monaten wieder ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der FbW-Teilnahme und den Deutschkenntnissen der Geflüchteten ein. Dieser zeitliche Verlauf könnte darauf hindeuten, dass die verbesserten Deutschkenntnisse nicht nur einen Bestimmungsfaktor, sondern auch eine Folge der erfolgreichen Arbeitsmarkintegration darstellen.

Tab. 15 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)

| | (1) Welle 1 | (2) Welle 2 | (3) Welle 1 | (4) Welle 1 | (5) Welle 2 | (6) Welle 2 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Zeit seit Maßnahmeneintritt: | | | 0-12 Monate | 13-24 Monate | 17-27 Monate | 28-41 Monate |
| A. Sprachkenntnisse Deutsch | | | | | | |
| Treatment-Effekt | 0,152*** | 0,128** | 0,264*** | 0,035 | 0,103 | 0,170** |
| Anzahl der Beobachtungen | 14.058 | 14.057 | 7.343 | 6.688 | 7.423 | 6.634 |
| B. Sehr guter oder guter Gesundheitszustand | | | | | | |
| Treatment-Effekt | 0,013 | 0,045* | 0,018 | 0,005 | 0,041 | 0,047 |
| Anzahl der Beobachtungen | 14.047 | 14.058 | 7.340 | 6.680 | 7.423 | 6.635 |
| C. Lebenszufriedenheit | | | | | | |
| Treatment-Effekt | -0,016 | -0,032 | 0,014 | -0,035 | -0,083* | 0,020 |
| Anzahl der Beobachtungen | 14.018 | 13.993 | 7.315 | 6.676 | 7.401 | 6.592 |
| D. Häufiger Kontakt zu Personen aus Deutschland | | | | | | |
| Treatment-Effekt | -0,01 | 0,037 | 0,030 | -0,055 | 0,041 | 0,028 |
| Anzahl der Beobachtungen | 14.042 | 14.033 | 7.330 | 6.686 | 7.407 | 6.626 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der ersten und zweiten Welle der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Berücksichtigt wurden nur Personen, die sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 an der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

Für die weiteren Indikatoren der sozialen Teilhabe (Gesundheitszustand, Lebenszufriedenheit und Kontakthäufigkeit zu Personen aus Deutschland), deren prädiktive Qualität im Vergleich zu den deutschen Sprachkenntnissen in Größenordnung und Systematik des Effekts geringer ist (siehe Kapitel A1.4), ergibt sich hingegen kein eindeutiger Zusammenhang mit der Teilnahme an einer FbW. Lediglich in Bezug auf den Gesundheitszustand zeigt sich in der zweiten Befragungswelle ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der FbW-Teilnahme und der Wahrscheinlichkeit eines guten oder sehr guten Gesundheitszustandes. Der geschätzte Effekt ist jedoch nur schwach signifikant. Ebenso wie bei der Arbeitsmarktintegration zeigt eine Unterscheidung zwischen Zeiträumen unmittelbar vor und während/nach der Corona-Pandemie keine systematische Effektheterogenität.¹⁰⁸

5.4.6 Diskussion der Ergebnisse

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wird mit einer Teilnahmewahrscheinlichkeit von 2,7 Prozent seltener als andere Maßnahmentypen in Anspruch angenommen. Dies kann durch die hohen initialen Kosten sowohl auf Seite der betreuenden Organisation (Finanzierung der Maßnahmen), als auch auf Seite der Teilnehmenden (langer Lock-in-Effekt) erklärt werden. Gleichzeitig profitieren die Teilnehmenden dauerhaft von der Maßnahme: Sie sind deutlich häufiger beschäftigt und seltener arbeitslos; beide Effekte stabilisieren sich auf einem hohen Niveau. Männliche Teilnehmer arbeiten zudem mehr Stunden, sind also seltener in geringfügiger oder Teilzeitbeschäftigung, als die Kontrollgruppe. Für weibliche Teilnehmer wirkt sich die FbW etwas stärker auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus als für männliche Teilnehmer. Dabei sind Teilnehmerinnen häufiger in Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung und genauso häufig in geringfügiger Beschäftigung wie die Kontrollgruppe. Neben den Effekten auf die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigung wirken die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung insbesondere über eine starke Erhöhung der Löhne. Im Durchschnitt erzielen die Teilnehmenden Löhne, die mehr als ein Drittel höher liegen als die Löhne der Vergleichspersonen. Bedingt auf das Vorliegen einer Vollzeitbeschäftigung ergibt sich für Teilnehmerinnen ein höherer Lohnzugewinn als für männliche Teilnehmer.

Die weiteren Heterogenitätsanalysen zeigen, dass junge Geflüchtete deutlich weniger von einer FbW profitieren als ältere Geflüchtete. Dieses Ergebnis unterstützt die gängige Praxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen, unter 25-jährige Geflüchtete (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) vorrangig in eine normale berufliche Ausbildung zu vermitteln. Auch für Teilnehmende, die im SGB III betreut werden, zeigen sich nur geringe Maßnahmeneffekte. Dieser Umstand hängt wahrscheinlich mit der unsicheren Bleibeperspektive dieser Personengruppe zusammen, die unabhängig von der FbW-Teilnahme ein Integrationshindernis darstellt. Nichtsdestotrotz werden Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung überdurchschnittlich häufig im SGB III vergeben. Schließlich entfaltet FbW bei arbeitsmarktfernen Geflüchteten eine höhere Wirksamkeit als bei arbeitsmarktnahen Geflüchteten. Gleichzeitig werden Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung überdurchschnittlich häufig an arbeitsmarktnahe Geflüchtete vergeben. Somit deuten die Heterogenitätsanalysen nach Rechtskreis und Arbeitsmarktnähe der Geflüchteten auf Potenziale zur Effektivitätssteigerung bei der Maßnahmenvergabe hin, die durch höhere Teilnahmequoten im SGB II und von arbeitsmarktfernen Geflüchteten realisiert werden könnten.

¹⁰⁸ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

5.5 Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

5.5.1 Einleitung

Die quantitativ wichtigsten Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind der Eingliederungszuschuss (EGZ) (74 Prozent) und das Einstiegsgehalt (ESG) (25 Prozent). Da die Instrumente jedoch inhaltlich unterschiedlich ausgerichtet sind und sich an unterschiedliche Zielgruppen richten (siehe Kapitel 2.1 für die institutionellen Rahmenbedingungen), sind die Wirkmechanismen nicht durchgängig vergleichbar. Aus diesem Grund werden EGZ und ESG getrennt analysiert.

Zur Abgrenzung der Gruppe der Teilnehmenden bzw. der potenziellen Kontrollpersonen werden folgende Kriterien angewendet: Die Personen dürfen an keiner parallelen Maßnahme (außer Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) teilnehmen. Potenzielle Kontrollpersonen müssen am Stichtag arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sein. Darüber hinaus werden alle Personen ausgeschlossen, die bereits vor dem Analysezeitraum in eine Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eingetreten sind. Hierdurch sollen die Effekte der Maßnahmen zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden besser abgegrenzt werden. Eintritte im Analysezeitraum werden nur dann als zu evaluierend betrachtet, wenn die Maßnahme mindestens drei Tage (was für mehr als 99 Prozent der Maßnahmen zutrifft) dauert.

10.623 der in der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Personen treten im Analysezeitraum in eine EGZ-Maßnahme ein. Dies sind pro Monat im Durchschnitt 762 Teilnehmende. Die Zahl der Neueintritte pro Monat schwankt dabei zwischen 434 und 986. Von den beobachteten Maßnahmen werden im Untersuchungszeitraum knapp 13 Prozent (1.340 Maßnahmen) frühzeitig abgebrochen. Bei rund 19 Prozent liegt die Angabe zu einem möglichen Abbruch nicht vor, da die zuständigen zugelassenen kommunalen Träger diese Information nicht erheben. Eine mit ESG geförderte Beschäftigung beginnen 3.836 der betrachteten Personen, wobei die monatlichen Neueintritte zwischen 118 und 540 liegen.

In Maßnahmen zur Förderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit werden insbesondere Personen mit guten schulischen und beruflichen Charakteristika vermittelt, wie Tab. 6 in Abschnitt 5.1.2 für EGZ zeigt. Diese Maßnahmen richten sich somit an Personen, deren Qualifikation sie grundsätzlich für den ersten Arbeitsmarkt befähigt, denen es aber aufgrund von Vermittlungshemmnissen trotzdem nicht gelingt, eine stabile ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Diese Zielsetzung findet sich auch bei Schätzung eines multivariaten Probitmodells wieder, bei dem die abhängige Variable angibt, ob eine Person an einer EGZ-Maßnahme teilgenommen hat oder nicht.¹⁰⁹ So zeigt sich in Bezug auf Schul- und berufliche Ausbildung, dass das Vorliegen eines Abschlusses mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, an einer solchen Maßnahme teilzunehmen. Dieser Zusammenhang ist allerdings im Rechtskreis SGB II deutlich stärker ausgeprägt als im Rechtskreis SGB III. Personen, die sich seit Einreise nach Deutschland bereits längere Zeit in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befanden, weisen eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, eine mit einem EGZ geförderte Beschäftigung aufzunehmen. Für Personen im Rechtskreis SGB III – dabei handelt es sich nahezu ausschließlich um Geflüchtete, die sich noch im Asylverfahren befinden – ist es wahrscheinlicher mit einem EGZ gefördert zu werden als für Personen im Rechtskreis SGB II. Darüber hinaus hat auch die Zeit seit Einreise nach Deutschland

¹⁰⁹ Mithilfe dieser Schätzung lassen sich statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen der Maßnahmenteilnahme und individuellen, organisationsbezogenen sowie regionalen Merkmalen erkennen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um ein Kausalmodell, sondern lediglich um die Analyse von Korrelationen.

einen zusätzlichen Erklärungsgehalt. Eine längere Aufenthaltsdauer in Deutschland korreliert positiv mit der Wahrscheinlichkeit einer EGZ-Förderung – dies gilt sowohl für Personen im Rechtskreis SGB II als auch im SGB III. Nur für den SGB III-Personenkreis wird ein negativ signifikanter Koeffizient der regionalen Ausländer-Arbeitslosenquote geschätzt. Im Hinblick auf das Geschlecht zeigt sich auch im multivariaten Modell, dass Frauen eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit als Männer aufweisen einen EGZ zu erhalten. Die Ergebnisse für ESG entsprechen weitgehend denen für EGZ. Erwähnenswert ist allerdings, dass die Korrelation zwischen bisheriger Dauer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und der Wahrscheinlichkeit ESG zu erhalten insignifikant ist.

Aus der Gruppe der Merkmale der Längsschnitt-Befragung erweisen sich die Informationen über bisherige Sprachkurse als signifikant. Geflüchtete, die zum Befragungszeitpunkt angeben, bislang 1-2 Sprachkurse absolviert zu haben, weisen eine höhere Wahrscheinlichkeit, einen EGZ zu erhalten, als Personen ohne einen bisherigen Sprachkurs bzw. mit mehr als zwei Sprachkursen. Dies gilt nicht für ESG. Negativ signifikante Koeffizienten zeigen sich darüber hinaus für EGZ und ESG für die Dauer nach Einreise bis zum ersten Sprachkurs bzw. für den Fall, dass dieser nur wenige Wochenstunden umfasste. Ein Zusammenhang findet sich auch zwischen der Wahrscheinlichkeit eine mit EGZ oder ESG geförderte Beschäftigung aufzunehmen und der Erwerbshistorie im Heimatland. So sind sowohl längere Arbeitslosigkeitsphasen als auch ein unterdurchschnittliches Einkommen vor der Flucht mit einer geringeren EGZ- bzw. ESG-Wahrscheinlichkeit verbunden. Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit für eine mit ESG-geförderte Beschäftigung für Geflüchtete, die nach Selbstauskunft ein niedriges Niveau in der Herkunftssprache aufweisen, geringer als für diejenigen die ein hohes Niveau angeben. Die Indikatoren aus der Organisationsbefragung besitzen kaum Erklärungsgehalt.

5.5.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

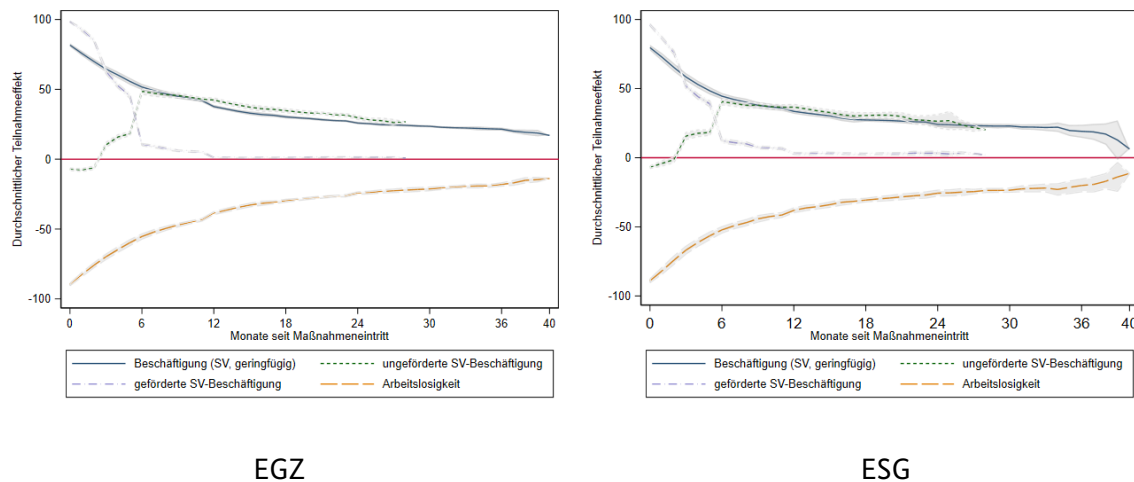
Im Folgenden werden die kausalen Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Hinblick auf verschiedene Aspekte der Arbeitsmarktintegration dargestellt.¹¹⁰ Ein besonderer Fokus liegt hier auf der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Mit der Teilnahme an einer EGZ oder ESG ist zwar per Definition eine Beschäftigungsaufnahme verbunden, gleichwohl ist ein wesentliches Ziel der beiden Maßnahme, dass Personen (bei EGZ auch im Anschluss an die Nachbeschäftigungszeit) weiterhin sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

In Abb. 35 werden die Treatment-Effekte, d.h. die Differenz zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe für verschiedene Formen der Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit über einen Zeitraum von maximal 40 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt für EGZ gezeigt. Es ist deutlich erkennbar, dass – vor allem kurz nach Maßnahmeneintritt – sehr hohe positive (und signifikante) Wirkungen auf die Beschäftigung insgesamt zu sehen sind. Diese nehmen zwar mit zeitlichem Abstand zum Maßnahmeneintritt ab, liegen aber auch noch 40 Monate später bei den Teilnehmenden rund 16 Prozentpunkte höher als bei den Kontrollpersonen. Die hohen Maßnahmeneffekte zu Beginn sind auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Maßnahmenteilnahme zwingend mit einer Beschäftigungsaufnahme einhergeht und somit eine logische Konsequenz der rechtlichen Rahmenbedingungen ist.

¹¹⁰ Sämtliche t-Tests auf Gleichheit der Mittelwerte der Variablen, die für das Matching verwendet wurden, zeigen, dass nach dem Matching keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe bestehen. Somit verbleibt als einziger wesentlicher Unterschied in den beobachtbaren Merkmalen nur die Tatsache, dass die eine Gruppe in die zu evaluierende Maßnahme eintritt, während Personen in der Kontrollgruppe dies nicht tun.

Die durchschnittliche Dauer der EGZ-Maßnahmen liegt bei 148 Tagen (Median: 153 Tage). Knapp 90 Prozent der Maßnahmen dauern maximal sechs Monate. Diese Werte spiegeln sich in den Verläufen der Maßnahmenwirkung sowohl bei der geförderten als auch der ungeforderten Beschäftigung¹¹¹ wider (Abb. 35). Letztere beginnt mit Ablauf der Förderphase und erklärt, warum die Teilnahmewirkung dieser beiden Beschäftigungsformen spiegelbildlich verläuft. Die Effekte sind ab sechs Monaten nach Maßnahmeneintritt für die Beschäftigung insgesamt sowie für ungeforderte Beschäftigung nahezu identisch.¹¹² Deshalb wird im Folgenden nur die ungeforderte Beschäftigung näher betrachtet.

Abb. 35 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden. Somit können diese Effekte ab 29 Monaten nach Maßnahmeneintritt nicht mehr ermittelt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 42 Prozentpunkte und ESG eine 37 Prozentpunkte höhere Quote in ungeforderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Im Hinblick auf die ungeforderte Beschäftigung sind in Abb. 35 deutliche Anstiege nach drei bzw. sechs Monaten sowohl bei EGZ als auch ESG erkennbar. Hintergrund ist hier, dass überdurchschnittlich viele EGZ-Maßnahmen nach diesen Zeiträumen enden und die Teilnehmenden ab diesem Zeitpunkt von einem geförderten in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis wechseln. Die Wirkungen beider Maßnahmen sind vom Verlauf her sehr ähnlich. Allerdings ist nach sechs Monaten der Effekt bei EGZ um gut 8 Prozentpunkte höher als bei ESG. Grund hierfür ist vermutlich das Fehlen einer verpflichtenden Nachbeschäftigungszeit beim ESG. Diese Unterschiede nivellieren sich aber im weiteren Verlauf, sodass mittelfristig sehr ähnliche Effekte zu sehen sind.

¹¹¹ Im Folgenden ist mit (un)geförderter Beschäftigung immer (un)geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemeint.

¹¹² Die früheste Teilnahme im Analysezeitraum ist August 2017. Weil die Differenzierung nach ungeforderter vs. geförderter Beschäftigung nur anhand der IEB-Daten vorgenommen werden kann, und diese Angaben bis zum 31.12.2019 enthalten, können Teilnehmende und Personen in der Kontrollgruppe nur maximal 28 Monate in der IEB beobachtet werden.

Betrachtet man die Quote der ungefördernten Beschäftigung der Gruppe der Teilnehmenden und der Personen in der Kontrollgruppe, ist die abnehmende Wirkung der Maßnahme (Abb. 35) vor allem darauf zurückzuführen, dass auch immer mehr Personen in der Kontrollgruppe eine Beschäftigung finden. Während ca. sechs Monate nach Beginn der Maßnahme ungefähr 70 Prozent der Teilnehmenden ungefördernt beschäftigt sind und dieser Anteil sich anschließend kaum ändert, lässt sich bei den Personen in der Kontrollgruppe im gleichen Zeitraum eine Quote ungefördernter Beschäftigung von etwa 21 Prozent beobachten, die dann nach gut zwei Jahren auf rund 41 Prozent steigt.

Für eine umfassendere Analyse der Wirkung der Maßnahme ist neben der Beschäftigung als Indikator auch eine Betrachtung der Aspekte der „Qualität“ der ersten Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sowie Auswirkungen auf den weiteren Erwerbsverlauf der (Nicht)-Teilnehmenden von Interesse. In Tab. 16 werden verschiedene Dimensionen der ersten ungefördernten Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sowie der anschließenden Erwerbsbiografie dargestellt. Für den Fall, dass EGZ-Teilnehmende nach der Förderphase im selben Betrieb verbleiben, wird diese Beschäftigung als erste Beschäftigung bewertet. Für diese Teilnehmenden wird bei der Messung zwischen drei verschiedenen Vergleichszeitpunkten unterschieden: (1) Beginn der Maßnahme, (2) Ende der Förderphase und (3) Ende der Nachbeschäftigungszeit.

Tab. 16 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)**

| Abhängige Variable | EGZ | ESG |
|---|---------------|---------------|
| Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt | | |
| Dauer in Monaten bis erstmals ungefördernt beschäftigt | -2,063 *** | -1,798 *** |
| Dauer in Tagen der ersten ungefördernten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt | 114,186 *** | 72,494 *** |
| Dauer in Tagen der ersten ungefördernten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Ende der Nachbeschäftigungszeit | 41,595 *** | |
| Tagesentgelt am Anfang der ersten ungefördernten Beschäftigung | 11,382 *** | 11,525 *** |
| Ergänzung bei der ersten ungefördernten Beschäftigung | -0,458 *** | -0,524 *** |
| Erste ungefördernte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (inkl. nicht anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt | -0,111 *** | -0,116 *** |
| Erste ungefördernte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt | -0,111 *** | -0,117 *** |
| Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt | | |
| Jemals ungefördernt beschäftigt | 0,388 *** | 0,402 *** |
| Kumulierte Dauer der ungefördernten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt | 198,455 *** | 165,427 *** |
| Kumulierte Dauer der ungefördernten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt abzgl. Nachbeschäftigungszeit | -7,713 | |
| Lohnsumme aus Beschäftigung | 21.430,24 *** | 18.773,42 *** |
| Lohnsumme aus Beschäftigung (nur Vollzeit) | 20.389,93 *** | 17.004,95 *** |
| Anzahl begonnener Beschäftigungen; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt | 0,579 *** | 0,975 *** |
| Anzahl begonnener Beschäftigungen; Vergleichszeitpunkt Maßnahmenende | 0,716 *** | 0,864 *** |
| Anzahl begonnener Beschäftigungen; Vergleichszeitpunkt Ende der Nachbeschäftigungszeit | 0,619 *** | |
| Dauer in Tagen des Hilfebezugs ab Maßnahmeneintritt | -238,97 *** | -225,278 *** |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen.

In Tab. 16 ist zu sehen, dass sowohl bei EGZ als auch ESG Teilnehmende, gemessen an der Dauer bis zur ersten ungeförderten Beschäftigung sowie am Tagesentgelt, günstiger abschneiden – wobei EGZ-Beziehende bei letzterem noch stärker profitieren als ESG-Teilnehmende. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ergänzende Leistungen benötigen, geringer. Es ist aber anhand der Daten nicht auszuschließen, dass die Hilfebedürftigkeit auch deshalb wegfällt, weil z.B. andere Personen in der Bedarfsgemeinschaft ein (höheres) Tagesentgelt erzielen oder sich die Größe der Bedarfsgemeinschaft ändert.¹¹³ Abschließend ist auch die Wahrscheinlichkeit unterqualifiziert beschäftigt zu sein, d.h. eine Tätigkeit auf Helferniveau auszuüben, obwohl ein höherer Abschluss existiert, geringer. Das gilt sowohl für anerkannte als auch nicht-erkannte Abschlüsse.

Auch hinsichtlich der Erwerbsbiografie nach der EGZ- bzw. ESG-Maßnahme schneiden Teilnehmende besser ab als Personen in der Kontrollgruppe. Konkret sind Teilnehmende im Vergleich mehr Tage nach Ablauf der Förderung beschäftigt. Dies gilt bei EGZ-Maßnahmen aber nicht, wenn nur der Zeitraum nach Ende der Nachbeschäftigungszeit betrachtet wird. Hier kann kein statistisch signifikanter Unterschied gefunden werden. Dass ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass der Beobachtungszeitraum in der IEB nach Ablauf der Nachbeschäftigungszeit oftmals nur relativ kurz ist. Wenn beispielsweise eine Maßnahmenteilnahme erst im Januar 2018 begonnen wurde und die Nachbeschäftigungszeit – wie es oft der Fall ist – erst zwölf Monate später zu Ende geht, kann die ungeförderte Beschäftigung nur noch maximal ein Jahr (von Anfang bis Ende 2019) beobachtet werden. Diese Zeitspanne reicht dann nicht aus, dass Teilnehmende im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe, die ja in diesem Beispiel bereits theoretisch ab Januar 2018 ungefördert beschäftigt sein könnten, diese ungeförderte Beschäftigungszeit aufholen. Es erscheint aber plausibel anzunehmen, dass sich der hier gemessene Effekt ins Positive umkehrt, wenn ein längerer Beobachtungszeitraum nach Ende der Nachbeschäftigungszeit vorliegen würde.

Die i.d.R. längere Beschäftigungsdauer führt auch dazu, dass die Lohnsumme (gemessen als Tagesentgelt multipliziert mit den Tagen in Beschäftigung) für die Teilnehmenden um rund 21.400 (EGZ) bzw. 18.800 (ESG) Euro höher liegt als bei den Kontrollpersonen. Hierbei ist allerdings aus den Daten nicht ersichtlich, wie viel dieser Summe direkt auf die Förderung zurückzuführen ist. Werden nur Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse betrachtet, sinkt der Effekt um rund 1.000 (EGZ) bzw. 1.800 (ESG) Euro. Somit kann gefolgert werden, dass Beschäftigung in Vollzeit nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt gegenüber Teilzeit klar dominiert. Generell muss hierbei berücksichtigt werden, dass der Zeitraum, auf den sich dieser Effekt bezieht, zwischen den Monatskohorten variiert und es sich somit um einen Durchschnittswert handelt. Für einen Teil der Teilnehmenden bezieht er sich auf den Zeitraum August 2017 bis Dezember 2019 (und somit 29 Monate). Für diejenigen, die erst später in die Maßnahme eintreten, wird dieser Zeitraum entsprechend kürzer. Ein Teil dieses positiven Effekts ist eventuell darauf zurückzuführen, dass sowohl EGZ- als auch ESG-Teilnehmende häufiger ein neues Beschäftigungsverhältnis anfangen (im Durchschnitt etwas unter (EGZ) bzw. über (ESG) zwei). Wenn es gelingt, durch einen Jobwechsel ein höheres Entgelt zu erzielen, erhöht sich demzufolge auch die Differenz zu den Personen in der Kontrollgruppe. Passend hierzu ist auch der Befund, dass die durchschnittliche Dauer mit Hilfebezug für die Teilnehmenden beider Maßnahmen deutlich geringer ist, auch wenn – wie oben erläutert – der genaue Grund für das Verlassen der Hilfebedürftigkeit aus den Daten nicht hervorgeht.

Die bisherigen Analysen in diesem Kapitel haben sich auf ungeförderte Beschäftigung konzentriert. Sowohl aus individueller wie auch aus gesellschaftlicher Sicht sind die Auswirkungen auf

¹¹³ Prinzipiell kann es solche Veränderungen auch bei Bedarfsgemeinschaften von Personen in der Kontrollgruppe geben. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass dies systematisch häufiger passiert und somit das Ergebnis verzerrt.

Arbeitslosigkeit ebenso wichtig. Wie aus Abb. 35 hervorgeht, sind die Effekte sowohl für EGZ als auch ESG nahezu spiegelbildlich zu den Wirkungen auf die Beschäftigung. Allerdings ist in diesem Fall der abnehmende Effekt über die Zeit sowohl auf das gleichzeitige Ansteigen der Arbeitslosigkeit bei den Teilnehmenden als auch eine abnehmende Arbeitslosigkeit unter den Personen in der Kontrollgruppe zurückzuführen. Aufgrund der Konstruktion der Treatment- und Kontrollgruppe starten beide vor Beginn der (fiktiven) EGZ- bzw. ESG-Maßnahme als arbeitslos, damit eine Teilnahme im darauffolgenden Monat grundsätzlich möglich ist. Mit Maßnahmeneintritt fällt der Anteil bei den Teilnehmenden auf nahezu Null. Die Arbeitslosigkeit der Nichtteilnehmenden baut sich in der Folge kontinuierlich ab und liegt nach 40 Monaten bei rund 35 (EGZ) bzw. 42 (ESG) Prozent. Somit entsteht bei einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auch so etwas wie ein umgekehrter Lock-in-Effekt: Weil Teilnehmende in einer mit Erwerbstätigkeit verbundenen Maßnahme nicht gleichzeitig arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sind, haben sie einen Vorsprung gegenüber den Personen aus der Kontrollgruppe. Dieser Vorsprung baut sich aber im Lauf der Zeit ab, da immer mehr Personen aus der Kontrollgruppe die Arbeitslosigkeit verlassen und eine Beschäftigung beginnen. Gleichzeitig nimmt die Arbeitslosigkeit für die Teilnehmenden mit zunehmendem Abstand zum Maßnahmeneintritt wieder zu.

Eine wesentliche Annahme der bisherigen Analysen ist, dass nach Berücksichtigung aller Angaben aus den Prozessdaten der BA, die Teilnahme ein zufälliger Prozess ist. Gleichwohl erscheint es plausibel, dass z.B. die Erwerbsbiografie im Herkunftsland auch ein Faktor sein könnte, der die Teilnahme-wahrscheinlichkeit sowie den späteren Arbeitsmarkterfolg beeinflusst. Im Rahmen der Analysen wurde auch deshalb eine umfangreiche Befragung von Geflüchteten durchgeführt (siehe Kapitel A1.2), um solche Einflussfaktoren zu identifizieren, die nicht in den Prozessdaten enthalten sind. Da die Befragung nur für einen Teil der in der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Personen durchgeführt werden konnte und sich somit in den weiteren Analysen die Fallzahlen erheblich reduzieren, wurde zunächst sichergestellt, dass die Ergebnisse der bisherigen Analysen qualitativ gleichbleiben, auch wenn sie nur für Personen durchgeführt werden, die befragt wurden und einer Verknüpfung mit den IEB-Daten zugestimmt haben.¹¹⁴

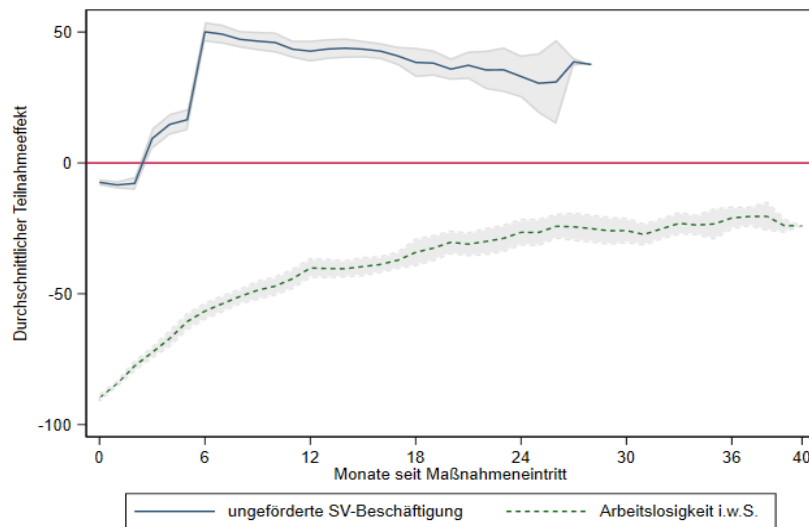
Wie oben dargestellt, werden die Beschäftigungseffekte bei EGZ-Maßnahmen vor allem von der Entwicklung der ungeförderten Beschäftigung bestimmt. Aus diesem Grund wird in Abb. 36 ebenfalls nur der Treatment-Effekt für diese Beschäftigungsform (sowie für Arbeitslosigkeit) gezeigt. Trotz breiterem Konfidenzintervall auf Grund der kleineren Fallzahlen ist deutlich zu erkennen, dass die Größenordnung des Effekts auf die ungeförderte Beschäftigung mit der in Abb. 35 vergleichbar ist, und somit die Ergebnisse auf Basis der Prozessdaten bestätigt werden können.

Auch im Hinblick auf die Maßnahmenwirkungen bezüglich Arbeitslosigkeit ist die Größenordnung und die Entwicklung, wenn Befragungsdaten mit aufgenommen werden, qualitativ identisch mit denen, die nur auf Basis der administrativen Daten geschätzt werden (Abb. 35). Somit hat insgesamt die Aufnahme der Variablen aus der Befragung nicht dazu geführt, dass bisherige Ergebnisse in Bezug auf die Wirkung von EGZ-Maßnahmen in Frage gestellt werden. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass etwa die Erwerbsbiografie im Herkunftsland nicht bedeutsam ist. Die Kontrolle für

¹¹⁴ Weil auf Grund des Designs der Befragung Teilnehmende an anderen Maßnahmen überproportional vorhanden sind, werden hier Personen ausgeschlossen, die als Teilnehmende oder Kontrollpersonen für andere Maßnahmenkategorien befragt wurden. Da auf Befragungsdaten zurückgegriffen wurde, reduzieren sich die Fallzahlen deutlich. Für die Berechnung der Propensity Scores werden deshalb Monatsscheiben zu Quartalsscheiben zusammengefasst. Allerdings führen bei ESG die dann sehr kleinen Fallzahlen dazu, dass die Konfidenzintervalle so groß werden, dass eine inhaltliche Interpretation nicht mehr möglich ist.

solche und andere Faktoren führt lediglich dazu, dass trotz der veränderten Zusammensetzung beider Gruppen, die Unterschiede in den jeweiligen Arbeitsmarktentwicklungen ähnlich bleiben.¹¹⁵

Abb. 36 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe, der Verbleibsnachweise der BA und der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden und enden 28 Monaten nach Maßnahmeneintritt.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 43 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.5.3 Wirkungsheterogenitäten

Die in Abschnitt 5.5.2 dargestellten Effekte sind durchschnittliche Maßnahmeneffekte für alle Teilnehmenden. Im Folgenden wird untersucht, ob sich die Effekte auf ungeförderter Beschäftigung für einzelne Gruppen der Geflüchteten (stark) von diesem durchschnittlichen Wert unterscheiden (Abb. 37).¹¹⁶ Frauen (die allerdings nur rund 4 Prozent der Teilnehmenden darstellen; siehe Tab. 6 in Abschnitt 5.1.2) scheinen von Beginn an stärker von der Maßnahme zu profitieren als Männer. Diese Unterschiede zwischen den Geschlechtern nehmen nach sechs Monaten – also dem Ende der eigentlichen Förderphase – nochmals deutlich zu. Anschließend verringert sich der Abstand zwischen Männern und Frauen zwar, er bleibt allerdings überwiegend statistisch signifikant.

¹¹⁵ Die Ergebnisse auf Basis von Propensity Score Matching wurden zusätzlich mit einem Instrumentvariablen-Ansatz überprüft. Da hierbei sämtliche Ergebnisse in ihrer Aussage bestätigt wurden, wird auf eine gesonderte Darstellung verzichtet. Auf Anfrage sind diese aber erhältlich.

¹¹⁶ Aufgrund relativ geringer Fallzahlen bei Eintritten in ESG-Maßnahmen beschränken sich die folgenden Auswertungen auf EGZ-Maßnahmen.

Auffallend ist, dass sich die Beschäftigungsquote für Frauen in der Kontrollgruppe nur sehr langsam erhöht. Für Frauen ist also die Möglichkeit über eine EGZ-Förderung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu kommen und somit häufig erstmalig Fuß im deutschen Arbeitsmarkt zu fassen bedeutsamer als für Männer. Gleichwohl unterscheiden sich die Gründe für die abnehmenden Treatment-Effekte zwischen Männern und Frauen: Während bei beiden in der Kontrollgruppe der Anteil in ungeförderter Beschäftigung stetig zunimmt, ist der Anstieg bei Männern deutlich höher. Zwischen sechs Monaten nach Maßnahmeneintritt und Ende des Beobachtungszeitraums steigt dieser bei den Frauen von sechs Prozent auf knapp 25 Prozent und für Männer von acht Prozent auf gut 40 Prozent. Auch die Entwicklung bei den Teilnehmenden unterscheidet sich zwischen den Geschlechtern. Während männliche Teilnehmende fast durchgängig eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent erreichen und diese halten, steigt sie bei den weiblichen Teilnehmenden zunächst auch auf rund 70 Prozent an, sinkt jedoch im Verlauf der Zeit auf teilweise knapp über 50 Prozent. Somit ist der abnehmende Treatment-Effekt, der für beide Geschlechter zu beobachten ist, bei den Männern allein auf ein „Aufholen“ der Personen in der Kontrollgruppe zurückzuführen, während bei den Frauen sowohl die Kontrollgruppe aufholt (wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß) als auch der Beschäftigtenanteil unter den Teilnehmerinnen sinkt.

Neben dem Genderaspekt unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte nach Altersgruppe (nach sechs Monaten) ebenfalls signifikant voneinander. Die Personengruppe, die bei Maßnahmeneintritt mindestens 25 Jahre alt ist (und rund drei Viertel aller Teilnehmenden entspricht), profitiert nicht nur stärker als jüngere kurz nach der eigentlichen Förderung, sondern ihr Teilnahmeeffekt sinkt langsamer, sodass die Unterschiede zwischen den beiden Altersgruppen im Laufe der Zeit eher zunehmen. Bei beiden Gruppen ist der starke Anstieg der Beschäftigtenanteile (von rund 15 Prozent auf über 40 Prozent) in der Kontrollgruppe die wesentliche Ursache für den abnehmenden Treatment-Effekt. Allerdings „verharren“ die jüngeren Teilnehmenden bei einem Beschäftigtenanteil von rund 60 Prozent, während die Teilnehmenden, die mindestens 25 Jahre alt sind, ein etwa zehn Prozentpunkte höheres Niveau erreichen.

Weitere Heterogenitätsanalysen, wie etwa die Differenzierungen nach Rechtskreisen oder nach dem Einreisedatum, die hier nicht dargestellt sind, ergeben keine signifikanten Unterschiede in der Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein.

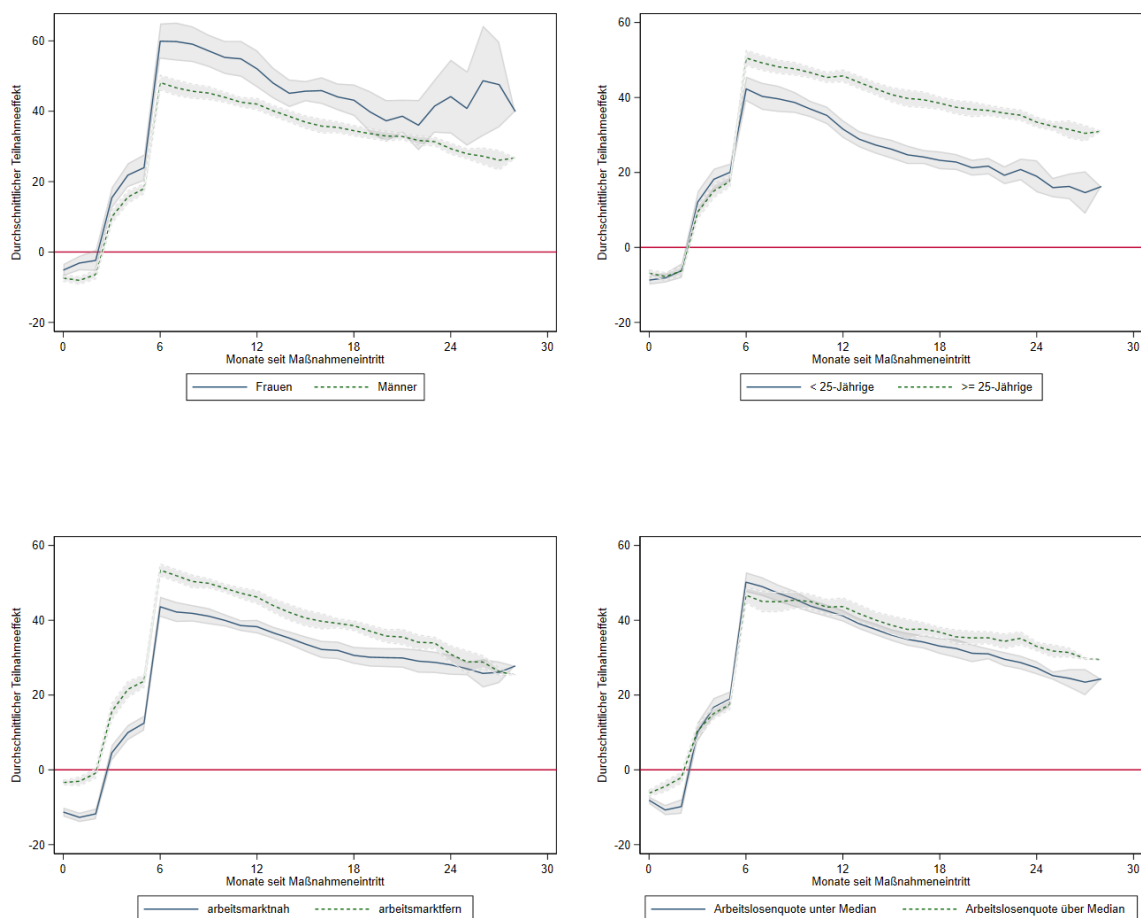
Hinsichtlich der Qualität der ungeförderter Beschäftigung zeigen sich nur wenige Unterschiede zwischen den betrachteten Personengruppen. Allerdings finden sich Frauen und Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, nach Maßnahmeneintritt länger in ungeförderter Beschäftigung als die entsprechenden Kontrollpersonen. Zudem profitieren teilnehmende Männer stärker von einer EGZ-Teilnahme bezüglich der Dauer im Hilfebezug.

Für die Wirkung von EGZ-Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein (Abb. 38), sind ebenfalls signifikante Unterschiede zwischen den Geschlechtern und Altersgruppen zu beobachten. Ist der Beschäftigungseffekt höher, ist auch der Effekt auf die Arbeitslosigkeit stärker ausgeprägt. So ist etwa der Effekt auf die Arbeitslosigkeit für weibliche Teilnehmende stärker, sie sind also im Verhältnis zu den Personen in der entsprechenden Kontrollgruppe noch weniger von Arbeitslosigkeit betroffen (der Abstand zur Nulllinie ist größer) als dies bei den Männern der Fall ist. Allerdings zeigen beide Geschlechter auch wieder eine Abnahme des Effekts über die Zeit.

Ursache für die signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Altersgruppen ist vor allem die unterschiedliche Entwicklung bei den Kontrollpersonen. Während unter den Teilnehmenden in beiden Altersgruppen die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein für viele Monate bei rund 20 Prozent verharret, geht der Anteil bei den jüngeren Kontrollpersonen auf 25 Prozent, bei den mindestens 25-Jährigen allerdings nur auf 40 Prozent zurück.

Für „arbeitsmarktferne“ Personen (definiert als weder vor der Maßnahme jemals beschäftigt noch beruflicher Abschluss vorhanden) zeigen sich – zumindest für die ersten 24 Monate nach Maßnahmeneintritt – höhere positive Effekte auf die Wahrscheinlichkeit ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein als für „arbeitsmarktnahe“ Personen. Letztere scheinen sich auch ohne zusätzliche Förderung besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, weshalb der Fördereffekt für diese Gruppe geringer ausfällt. Dieses Ergebnis kann auch als Indiz für mögliche Mitnahmeeffekte von Seiten der geförderten Betriebe bei arbeitsmarktnahen EGZ-Teilnehmenden gesehen werden.

Abb. 37 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, für verschiedene Gruppen der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel Grafik links oben (Frauen): Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 50 Prozentpunkte höhere Quote in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Zusätzlich zu heterogenen Wirkungen im Hinblick auf individuelle Charakteristika können auch die organisatorischen Rahmenbedingungen der Arbeitsagenturen oder Jobcenter einen Einfluss auf die Maßnahmenwirkung entfalten. Anhand von in den Organisationsbefragungen enthaltenen Merkmalen wurde im Hinblick auf verschiedene Aspekte geprüft, ob sie zu signifikanten Unterschieden bei der Wahrscheinlichkeit führen, ungefordert sozialversicherungspflichtig

beschäftigt zu sein. Zu diesen Merkmalen zählen: (1) die Betreuungsrelation bei der Arbeit mit Geflüchteten, (2) ob eine Integrationsanlaufstelle vorhanden ist, (3) ob eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete existiert, (4) die Häufigkeit des persönlichen Gesprächs bei marktfernen Geflüchteten sowie (5) bei verschiedenen Aspekten der Teilnahmeentscheidung (Höhe der vorhandenen finanziellen Mittel oder bei der Entscheidung, ob Frauen besonders zu fördern sind). Ebenfalls analysiert wurde, ob es Probleme beim Zustandekommen einer Maßnahme gab (etwa zu wenig passende Teilnehmende, nur schwer erreichbare Orte oder keine ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten). Im Ergebnis gibt es allerdings bei keinem dieser Merkmale Unterschiede bei der Teilnahmewirkung im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, ungefördert beschäftigt zu sein.

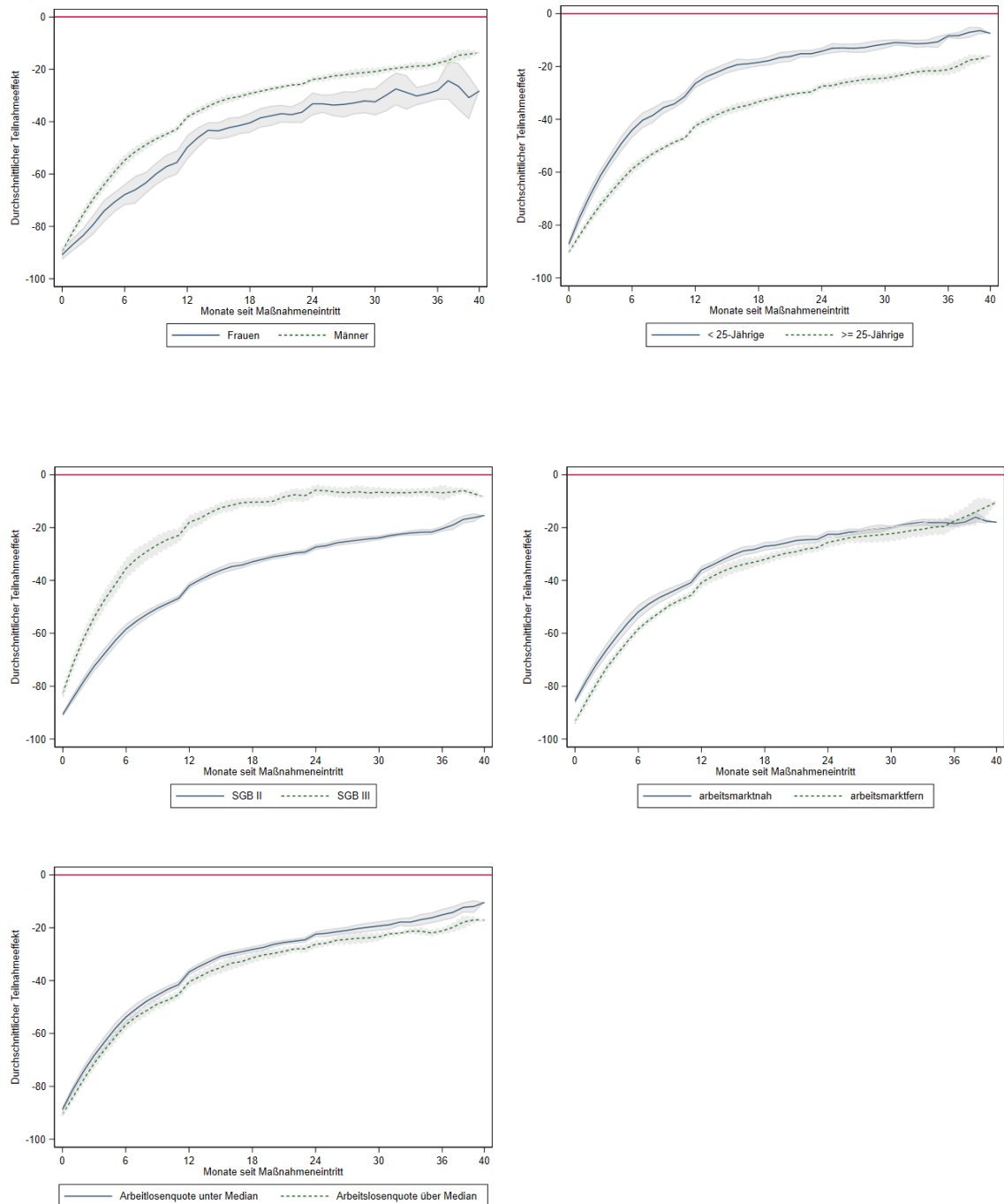
Werden dagegen die regionalen Arbeitsmarktbedingungen betrachtet, die zum Zeitpunkt des (fiktiven) Maßnahmeneintritts vorherrschen, sind durchaus Differenzen in den Teilnahmewirkungen zu sehen (Abb. 37). In Regionen mit einer Arbeitslosenquote für Ausländer, die über dem Median liegt ist ab 18 Monaten nach Maßnahmeneintritt der Teilnahmeeffekt auf die ungeförderte Beschäftigung höher. Ursächlich hierfür ist vor allem die geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Personen in der Kontrollgruppe in Regionen mit einer relativ hohen Arbeitslosigkeit. Somit bietet eine EGZ vor allem in diesen Regionen eine gute Möglichkeit, sich dort längerfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Im Gegensatz zu den Effekten bei der ungeförderten Beschäftigung, zeigen sich bei der Arbeitslosigkeit auch Unterschiede im Hinblick auf den Rechtskreis. Sowohl für Teilnehmende im Rechtskreis SGB II als auch SGB III ist zu erkennen, dass sie weniger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die entsprechenden Kontrollpersonen. Dies gilt nicht nur für den Zeitpunkt zu Beginn der EGZ-Maßnahme, sondern bleibt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums erhalten. Die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen werden stark von Differenzen in der Entwicklung bei den Teilnehmenden getrieben: Hier steigt im SGB III (Anteil von ca. 16 Prozent an allen Teilnehmenden) die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein in den ersten zwei Jahren nach Eintritt in die Maßnahme zunächst stetig an (auf ca. 16 Prozent), um dann wieder kontinuierlich auf rund acht Prozent nach 40 Monaten zu sinken. Dagegen steigt bei den Teilnehmenden im Rechtskreis SGB II schon nach ca. 1,5 Jahren die Wahrscheinlichkeit auf 25 Prozent und bleibt dann auf diesem relativ hohen Niveau. Bei den Kontrollpersonen sind die Entwicklungen in beiden Rechtskreisen ähnlich, wenn auch auf anderen Niveaus: Im SGB II sinkt die Arbeitslosigkeit von über 90 Prozent zu Beginn der fiktiven Maßnahme auf 40 Prozent. Ein solcher Rückgang ist zwar auch für die Kontrollpersonen im Rechtskreis SGB III zu beobachten, allerdings liegt bei ihnen anfangs die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein bei gut 83 Prozent und abschließend bei 17 Prozent. Weil sich die Beschäftigungseffekte nach Rechtskreis (Abb. 37) nicht unterscheiden, liegt die Vermutung nahe, dass dieses Absinken der Arbeitslosigkeit für Personen im Rechtskreis SGB III unter anderem auf einen Rückzug vom Arbeitsmarkt oder an weiterer Teilnahme an Maßnahmen zurückzuführen ist.

Spiegelbildlich zur Situation bei der ungeförderten Beschäftigung im Hinblick auf die Arbeitsmarktnähe sowie die regionalen Arbeitsmarktbedingungen sind die Teilnahmewirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Konkret bedeutet dies, dass bis etwa drei Jahre nach Maßnahmeneintritt höhere Effekte (d.h. eine geringere Arbeitslosigkeit der Teilnehmenden im Vergleich zu Personen in der jeweiligen Kontrollgruppe) bei arbeitsmarktfernen Personen festgestellt werden können. Bei einer Aufteilung der Regionen nach solchen mit hoher bzw. niedriger Ausländerarbeitslosigkeit ist dieses Ergebnis sogar über den gesamten Beobachtungszeitraum feststellbar. Die Teilnahmewirkung ist also größer in den Regionen, bei der die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts über dem Median liegt. Somit scheint EGZ im Hinblick auf eine Reduzierung der (mittelfristigen) Arbeitslosigkeit vor allem bei arbeitsmarktfernen Personen und in Regionen mit eher ungünstigen Rahmenbedingungen bei Geflüchteten besonders wirksam zu sein.

Abb. 38

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, für verschiedene Gruppen der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungssstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel Grafik links oben (Frauen): Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 48 Prozentpunkte niedrigere Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.5.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

In der bisherigen Betrachtungsweise des Teilnahmeeffekts werden – insofern die Information in den Verbleibsnachweisen (siehe Kapitel A1.1) vorliegen – alle Monate seit Maßnahmeneintritt bis Dezember 2020 bei den Berechnungen berücksichtigt. Somit ist auch ein Zeitraum enthalten, der stark von der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Maßnahmen betroffen ist.

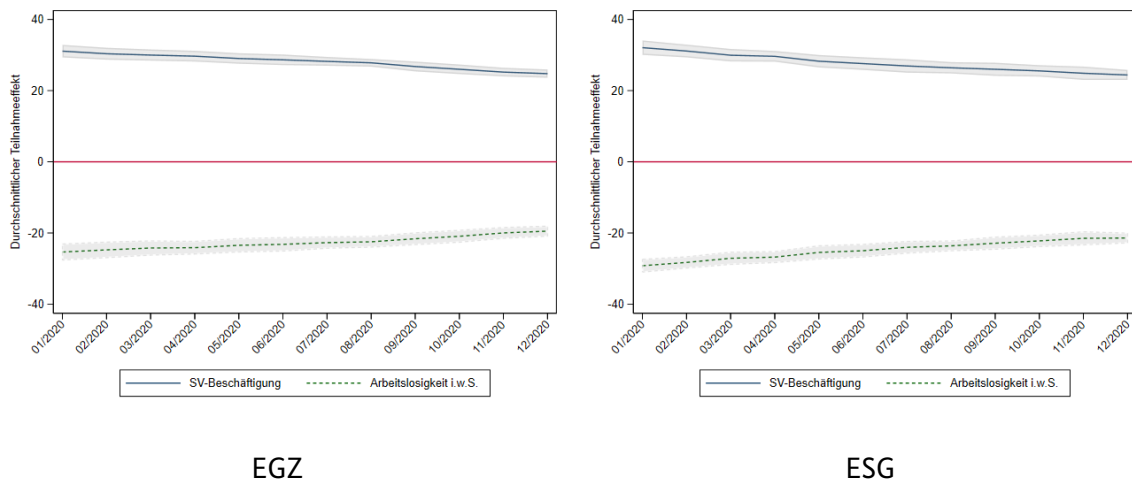
Um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitseffekte der Maßnahmen analysieren zu können, sind nicht mehr die Monate seit (fiktivem) Maßnahmeneintritt zielführend, sondern die Teilnahmeeffekte ab März 2020.¹¹⁷ Da die Erfassung der Teilnahme an Maßnahmen in den Verbleibsnachweisen nur unvollständig ist, kann bei dieser Datenbasis nicht mehr präzise zwischen ungeförderter und geförderter Beschäftigung unterschieden werden. In Abb. 39 werden daher die Effekte für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt sowie für Arbeitslosigkeit für EGZ bzw. ESG abgebildet.

Es zeigen sich weder bei EGZ- noch ESG-Maßnahmen erkennbare Auswirkungen der Beschränkungen in Folge der Corona-Pandemie ab März 2020 auf die geschätzten durchschnittlichen Maßnahmeneffekte für die Teilnehmenden. Somit scheint der Rückgang des geschätzten Maßnahmeneffekts (bei Beschäftigung) bzw. dessen Anstieg (bei Arbeitslosigkeit) nicht auf die Corona-bedingten Einschränkungen zurückzuführen zu sein, sondern ist vielmehr ein Teil eines Prozesses, der schon vor Ausbruch der Corona-Pandemie begonnen hat. So lagen zu Beginn des Jahres 2020 die Beschäftigungsquoten der Teilnehmenden bei 74 Prozent und sind auch in den Monaten März bis Juni nicht unter 71 Prozent gefallen. Zum Ende des Jahres haben die Quoten wieder das Niveau vom Jahresanfang 2020 erreicht.¹¹⁸ Dagegen ist die Beschäftigungsquote der Personen in der Kontrollgruppe, die im Januar 2020 bei 48 Prozent lag, in den Monaten März bis Juni weniger stark zurückgegangen, und sie war am Ende des Jahres 2020 mit 53 Prozent fünf Prozentpunkte höher als zu Beginn des Jahres 2020. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Arbeitslosigkeit zu sehen: Bei den Teilnehmenden war der Anteil der Arbeitslosen im Januar wie Dezember fast gleich bei rund 25 Prozent. Der höchste Wert lag im Juni 2020 bei 27 Prozent. Die Personen in der Kontrollgruppe konnten dagegen den Anteil der Arbeitslosen über das Jahr von 51 Prozent im Januar auf 43 Prozent im Dezember abbauen. Hinzu kommt, dass selbst in den Monaten März bis Juni 2020 der Anteil der Arbeitslosen sich kaum (1 Prozentpunkt) erhöhte.

¹¹⁷ Die Verbleibsnachweise erfassen den Arbeitsmarktstatus am letzten Tag eines Monats. Somit sind bei den Verbleibsnachweisen für März 2020 schon die Lockdown-Maßnahmen, die ab Mitte März 2020 gegolten haben, eingetreten.

¹¹⁸ Weil die Verbleibsnachweise mit Datenstand April 2021 abgerufen wurden, liegen für die Monate November und Dezember 2020 noch keine sechsmonatigen Wartezeiten vor. So ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Beschäftigungsquote sogar höher als hier ausgewiesen war.

Abb. 39 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, für das Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Im Juni 2020 weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 29 Prozentpunkte höhere Quote in SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.5.5 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Die bisherigen Ergebnisse zu EGZ-Maßnahmen haben deutlich gezeigt, dass Teilnehmende nach der Maßnahme häufig weiterhin beschäftigt sind. Bislang ungeklärt ist aber, ob Teilnehmende auch im Hinblick auf die soziale Teilhabe – also über eine konkrete Arbeitsstelle hinaus – von der Maßnahme profitieren. Um dieser Frage nachzugehen, wird im Folgenden die Wirkung der Teilnahme auf die in Kapitel A1.4 genannten Variablen betrachtet, die sich als besonders wichtig für die Arbeitsmarktintegration erwiesen haben (Tab. 17).¹¹⁹

Aus den Antworten der Befragung ist ersichtlich, dass Teilnehmende vor allem in Bezug auf die Kontaktdichte mit Deutschen profitieren. In geringerem Maße gilt dies auch für den Gesundheitszustand sowie den Deutschkenntnissen. Dagegen können keine statistisch signifikanten Effekte im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit festgestellt werden.

Um die Robustheit dieser Ergebnisse zu überprüfen, werden die Teilnehmenden sowie die dazugehörigen Kontrollpersonen in zwei Gruppen eingeteilt. Bei der ersten Gruppe darf der Abstand zwischen (fiktivem) Maßnahmeneintritt und Befragungszeitpunkt höchstens zwölf Monate betragen, bei der zweiten Gruppe entsprechend mindestens 13 Monate. Der ATT der ersten Gruppe ist schwach positiv signifikant. Der Effekt nimmt aber mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur EGZ-Maßnahme ab. Zu erklären ist dies mit der überwiegend guten Lage auf dem Arbeitsmarkt, die dazu geführt hat, dass

¹¹⁹ Für 99 Prozent der Personen, die für die Analyse zur Wirkung von EGZ-Maßnahmen auf Basis der Befragung ausgewählt wurden, fand die erste Befragung erst nach der Teilnahme an der Maßnahme laut den Angaben in der Untersuchungsstichprobe statt. Der durchschnittliche Abstand zwischen Eintritt in die Maßnahme und der ersten Befragung beträgt elf Monate. Siehe auch die Erläuterungen in Kapitel A1.1.

auch Personen in der Kontrollgruppe erhebliche Fortschritte bei den deutschen Sprachkenntnissen verzeichnen können.

Tab. 17 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)**

| Abhängige Variable | 1. Befragung | 2. Befragung |
|--|--------------|--------------|
| Lebenszufriedenheit | -0,089 | -0,021 |
| Sprachkenntnisse Deutsch | 0,044 * | -0,052 |
| Häufiger Kontakt zu den Personen aus Deutschland | 0,125 *** | -0,003 |
| Sehr guter oder guter Gesundheitszustand | 0,07 *** | 0,045 |
| Anzahl Beobachtungen | 1.528 | 838 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Matching erfolgte auf Basis der Untersuchungsstichprobe nur für die Personen, die auch befragt wurden, unter Hinzunahme von Variablen aus der Längsschnitt-Befragung.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

a) Auf Grund der geringen Fallzahlen wurde kein eigenes Matching nur für Personen, die an der 2. Befragung teilgenommen haben, durchgeführt. Somit sind diese Ergebnisse nur eingeschränkt kausal interpretierbar.

Bei der 2. Befragung hat ein Interview nur noch für 455 Teilnehmende stattgefunden. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse mit einem sehr hohen Maß an Unsicherheit verbunden. Im Durchschnitt fand die 2. Befragung 26 Monate nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt statt. Wie bereits oben geschildert, findet unter den Personen in der Kontrollgruppe ein „Aufholprozess“ statt wonach auch sie z.B. immer häufiger eine ungeforderte Beschäftigung finden und somit auch in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dieser Aufholprozess wirkt sich nicht nur auf die Arbeitsmarktintegration aus, sondern auch auf andere wesentliche Elemente der sozialen Teilhabe. Auch die Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Personen in der Kontrollgruppe nehmen in dieser Hinsicht ab. Im Ergebnis können keine statistisch signifikanten Unterschiede festgestellt werden.

5.5.6 Diskussion der Ergebnisse

Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben das primäre Ziel, Personen mit Vermittlungshemmnissen in ein (gefördertes) Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Dieses Ziel soll durch einen Lohnzuschuss an Arbeitgeber oder an Beschäftigte erreicht werden. Die anfängliche Förderung bei EGZ dient als Nachteilsausgleich, wenn die Vermittlungshemmnisse dazu führen, dass die erwartete Produktivität unterhalb des entsprechend zu zahlenden Lohns liegen. Unzureichende Deutschkenntnisse können zum Beispiel ein solches Vermittlungshemmnis darstellen. Gleichzeitig besteht am Anfang der Förderung die Hoffnung, dass sich die Deutschkenntnisse durch die Tätigkeit im Betrieb so weit verbessern, dass auch ein Angebot einer (längerfristigen) ungeforderten Beschäftigung für den Arbeitgeber attraktiv wird. Die ESG-Förderung zielt dagegen zunächst darauf ab, für Grundsicherungsbezieher zusätzliche Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu schaffen, auch wenn deren Entlohnung nur knapp über der eigentlichen Grundsicherung liegt. Wie beim EGZ besteht die Hoffnung, dass im Laufe des Arbeitsverhältnisses der Lohn sukzessive steigt und somit

die oder der Teilnehmende nach Ablauf der Förderung mit ESG keine Grundsicherungsleistungen mehr in Anspruch nehmen muss.

Dies verdeutlicht, dass sowohl EGZ als auch ESG nicht zu den niedrigschwelligen Fördervarianten zählen, da die geförderten Beschäftigungsverhältnisse relativ hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten stellen. Teilnehmende weisen daher tendenziell nur wenige Vermittlungshemmnisse auf. Bei bestehenden Vermittlungshemmnissen besteht zudem die Aussicht, dass diese innerhalb weniger Monate abgebaut werden können.

Die Charakteristika der Geflüchteten, die an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Untersuchungszeitraum teilgenommen haben, zeigen, dass sie die Voraussetzung der „Arbeitsmarktnähe“ erfüllen. So haben die Teilnehmenden etwa eine überdurchschnittlich hohe schulische und berufliche Bildung. Zudem waren mehr als ein Drittel der EGZ und knapp 40 Prozent der ESG-Teilnehmenden vorher bereits in Deutschland beschäftigt. Allerdings konnten diese guten Voraussetzungen im Zeitraum bis zum Maßnahmeneintritt nicht zu längerfristigen Arbeitsverhältnissen führen, was sich in den vergleichbaren mittleren Dauern der bisherigen Beschäftigungsverhältnisse und den längeren Arbeitslosigkeitsdauern im Vergleich zu den Nichtteilnehmenden zeigt.

Die Analysen zeigen deutliche positive Effekte auf die ungeförderte Beschäftigung, die zumindest anfangs nochmals stärker für EGZ als ESG auftreten. Sowohl kurz- als auch mittelfristig führt die Teilnahme an der Maßnahme zu deutlich höheren Anteilen an ungeförderten Beschäftigungsverhältnissen unter den Teilnehmenden. Dieser Effekt liegt zwölf Monate nach EGZ-Maßnahmeneintritt bei rund 42 Prozentpunkten. Bei ESG sind es immerhin noch 37 Prozentpunkte. Die gute Arbeitsmarktlage in Deutschland vor allem bis Ende 2019 (entspricht dem Ende des Beobachtungszeitraums in der Untersuchungsstichprobe) führt zwar auch dazu, dass Personen in der Kontrollgruppe verstärkt eine (ungeförderte) Beschäftigung finden, sodass der Teilnahmeeffekt im Laufe der Zeit abnimmt. Dennoch liegt er auch 28 Monate (die maximale Beobachtungsdauer in der Untersuchungsstichprobe im Hinblick auf ungeförderte Beschäftigung) nach Maßnahmeneintritt in entweder eine EGZ- oder ESG-Maßnahme bei ca. 25 Prozentpunkten.

Für EGZ wurden des Weiteren vertiefende Analysen für einzelne Personengruppen durchgeführt.¹²⁰ Hierbei zeigt sich, dass für Frauen und Personen, die zu Beginn der Förderung mindestens 25 Jahre alt sind, die Effekte bei EGZ sogar noch stärker sind. Allerdings beträgt der Anteil der Frauen unter den EGZ-Teilnehmenden nur vier Prozent. Dagegen sind knapp drei Viertel mindestens 25 Jahre alt. Auch im Hinblick auf Personen, die als „arbeitsmarktfremd“ eingestuft werden, sind höhere Effekte als bei arbeitsmarktnahen Personen feststellbar. Dieses Ergebnis kann auch als Indiz für mögliche Mitnahmeeffekte von Seiten der geförderten Betriebe bei arbeitsmarktnahen EGZ-Teilnehmenden gesehen werden. Es verdeutlicht die Wichtigkeit, dieses Instrument vor allem bei Personen einzusetzen, deren Vermittlungshemmnisse zwar eine ungeförderte Einstellung verhindern, bei denen zugleich aber davon auszugehen ist, dass diese Beeinträchtigungen in relativ kurzer Zeit abgebaut werden können. In eine ähnliche Richtung ist ferner das Ergebnis zu interpretieren, dass die Teilnahmwirkung auf ungeförderte Beschäftigung in solchen Regionen höher ausfällt, in denen eine relativ hohe Ausländerarbeitslosigkeit vorherrscht – ein EGZ erleichtert vor allem bei ungünstigeren Rahmenbedingungen den Zugang zum Arbeitsmarkt.

¹²⁰ Vertiefende Analysen für einzelne Personengruppen konnten für ESG aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht durchgeführt werden.

Die hier gefundenen Größenordnungen für EGZ sind durchaus vergleichbar mit Ergebnissen aus früheren Studien zur Wirkung von EGZ-Maßnahmen (die die Wirkung für Geförderte im Allgemeinen und nicht speziell für Geflüchtete berechnen; vgl. z.B. BMAS und IAB 2011; Bernhard et al. 2008). Die Ergebnisse hier sind ebenfalls im Einklang mit denen von Brussig und Schwarzkopf (2011), wonach EGZ ein probates Mittel zur Förderung der Einstellung von Personen ist, deren Vermittlung in Erwerbstätigkeit sich schwierig gestaltet. Allerdings können Mitnahmeeffekte zum Vorteil solcher Betriebe, die Teilnehmende auch ohne die Maßnahme eingestellt hätten, nicht ausgeschlossen werden. Auch die Frage, inwieweit die geförderte Einstellung einer geflüchteten Person die ungeförderte Einstellung einer anderen Person verhindert hat, kann auf Basis der vorliegenden Analyse der individuellen Wirkungen nicht analysiert werden. Dass somit die individuellen Effekte deutlich höher als die regional aggregierten Wirkungen sein könnten, wird durch Wapler et al. (2018) gezeigt.

Die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt, die vor allem in der Zeit galt, als viele Geflüchtete im hier herangezogenen Datenbestand nach Deutschland gekommen sind, hat generell die Arbeitsmarktchancen für Geflüchtete befördert. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie verlief die Integration in den Arbeitsmarkt für Geflüchtete besser als bei Geflüchteten, die zu früheren Zeiten (z.B. zu Zeiten des Krieges im ehemaligen Jugoslawien) nach Deutschland kamen (vgl. Brücker et al. 2020a, c). Da somit auch unter den Personen in der Kontrollgruppe verhältnismäßig viele eine Beschäftigung finden (und umgekehrt ihre Arbeitslosigkeit beenden), werden die Effekte mit zunehmendem Abstand zum Maßnahmeneintritt schwächer. Dabei scheinen die Auswirkungen der Corona-Pandemie Teilnehmende wie Nichtteilnehmende relativ vergleichbar getroffen zu haben. Die Wirkung der Maßnahmen scheint zumindest nicht direkt von der Corona-Krise und deren Auswirkungen beeinflusst worden zu sein. Hinzu kommt, dass mit dem Ende von pandemiebedingten Einschränkungen an frühere Erfolge angeknüpft werden konnte und somit sowohl das vorherige Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zum Ende des Jahres 2020 wieder erreicht bzw. bei den Personen in der Kontrollgruppe sogar übertroffen werden konnte.

Die positiven Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration sind auch mit positiven Auswirkungen auf die soziale Teilhabe verbunden. Sowohl bei der Kontaktdichte zu Deutschen als auch beim Gesundheitszustand ergeben sich positive Effekte aus der Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Weil gleichzeitig diese Indikatoren – zumindest in der Vergangenheit – auch positiv mit einer späteren Arbeitsmarktintegration verbunden sind, besteht die berechtigte Hoffnung, dass die hier geschätzten Effekte auch mindestens mittelfristig Bestand haben könnten. Gleichwohl darf hieraus nicht gefolgert werden, dass der Einsatz der Maßnahme deshalb (massiv) intensiviert werden sollte. Die hier berechneten Effekte gelten für den bislang ausgewählten Personenkreis. Sollte sich die Struktur der Teilnehmenden verändern, etwa weil Personen gefördert werden, die auch ohne finanzielle Förderung ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen hätten oder mehr Vermittlungshemmnisse aufweisen (bei denen vermutet werden kann, dass diese nicht schnell abgebaut werden können), ist nicht mehr gewährleistet, dass die hier ermittelten Ergebnisse weiterhin gültig bleiben.

5.6 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

5.6.1 Einleitung

Als Beschäftigung schaffende Maßnahmen zählen einerseits Arbeitsgelegenheiten (AGH) und andererseits Förderungen von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach §16e SGB II, die beide aus Mitteln des Rechtskreises SGB II finanziert werden. Auf letztere, die als Folgeinstrument für die seit 2012 nicht mehr angebotenen AGH in der Entgeltvariante implementiert wurden, entfallen in der vorliegenden Untersuchung nur noch etwa 0,6 Prozent der Maßnahmeneintritte. Diese Fördervariante ist Ende 2018 ausgelaufen. In diesem Kapitel wird daher statt von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen von AGH gesprochen. Wie in Kapitel 2.1 erläutert werden AGH nachrangig gegenüber einer Vermittlung in Ausbildung sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung und der Weiterbildung eingesetzt, und die Zuweisung in AGH gilt gemäß den Fachlichen Weisungen als *ultima ratio*.

Als Regelinstrumentarium sind AGH nicht explizit passgenau auf die Bedürfnisse der Geflüchteten zugeschnitten. Daher können sich die kurz- und mittelfristigen Zielsetzungen von AGH für Geflüchtete von denen der sonstigen Zielgruppe unterscheiden. So haben beispielsweise – nach Aussagen von Praktikern – AGH bei geflüchteten Personen häufig eine Brückenfunktion, um Wartezeiten auf Sprachkurse zu verkürzen. Bei der hier betrachteten Personengruppe der Geflüchteten spielen zudem Aspekte der sozialen Teilhabe eine entscheidende Rolle. Der Mechanismus zwischen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit ist hierbei reziprok: Soziale Kontakte können einerseits den Einstieg in Beschäftigung oder andere gesellschaftliche Bereiche erleichtern; gleichzeitig ist die Bildungs- oder Arbeitsmarktteilhabe immer auch mit einer Erweiterung der sozialen Kontakte und Netzwerke verbunden (Brenzel et al. 2019). Vor allem die sozialen Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft unterstützen die Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und viele andere gesellschaftliche Bereiche (z.B. Kanas et al. 2012; Lancee 2010, Lancee und Hartung 2012). Nach Brücker et al. (2020b) ist bei Frauen in diesem Kontext die insgesamt geringere Anzahl an Kontakten mit Einheimischen auch auf eine geringere Beteiligung am Erwerbs- und Bildungsleben zurückzuführen. Grundsätzlich gilt in diesem Zusammenhang, dass ausreichenden Sprachkenntnissen bei der sozialen Teilhabe eine Schlüsselfunktion zukommt.

Anhand der Merkmale der AGH-Teilnehmenden (siehe Tab. 6 in Abschnitt 5.1.2) wird deutlich, dass es sich dabei um eine spezielle Zielgruppe handelt. Somit muss für eine Identifikation der Maßnahmenwirkung eine Kontrollgruppe mit vergleichbaren Eigenschaften gebildet werden. Um dies zu gewährleisten, müssen die potenziellen Kontrollpersonen zunächst aus gesetzlicher Sicht überhaupt berechtigt sein, hypothetisch in eine Maßnahme eintreten zu können. Dazu werden folgende Kriterien angewendet: Betreffende Personen müssen zu einem definierten Stichtag ALG II beziehen, allerdings nicht gleichzeitig ALG I, sie dürfen sich nicht in einer Maßnahme (außer Aktivierung und berufliche Eingliederung) befinden¹²¹ und sind nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Es werden alle Teilnehmenden, die im Untersuchungszeitraum eine AGH begonnen haben, berücksichtigt. Da dieser Maßnahmentyp nicht auf konkrete Qualifizierungsziele angelegt ist und vermehrt auch wiederholte Teilnahmen vorkommen, schränken AGH-Teilnahmen vor dem Untersuchungszeitraum die Untersuchungsgruppe nicht ein. Dies betrifft rund zwölf Prozent der Teilnehmenden. Beginnt eine Person im Untersuchungszeitraum mehr als eine AGH wird lediglich die

¹²¹ Maßnahmen zur Aktivierung werden nicht ausgeschlossen, da kein inhaltlicher Widerspruch zwischen der Teilnahme an einer Aktivierungs- und Beschäftigung schaffenden Maßnahme besteht. Zudem verdeutlichen weiterführende Analysen, dass ein Drittel der Teilnehmenden eine exakt parallele Aktivierungsmaßnahme absolviert.

erste evaluiert. Zudem werden AGH, die kürzer als drei Tage dauern, nicht berücksichtigt. Hier ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen zwar in den BA-Systemen gebucht wurden und damit in den Daten registriert sind, aber in der Realität nicht stattgefunden haben.

Unter Anwendung dieser Kriterien können im Evaluationszeitraum 6.026 Teilnehmende identifiziert werden, die zwischen dem 1. August 2017 und 11. September 2018 eine AGH begonnen haben. Pro Monat bedeutet dies zwischen 400 und 550 Maßnahmeneintritte. Als potenzielle Kontrollpersonen stehen 348.932 Nichtteilnehmende zur Verfügung, die in diesem Zeitraum nicht durch eine AGH gefördert wurden, aber ebenfalls alle voraussetzenden Kriterien erfüllen. Die durchschnittliche Dauer einer AGH betrug im Untersuchungszeitraum 142 Tage, die fünf Prozent längsten Teilnahmedauern mindestens 451 Tage.¹²² 39 Prozent der AGH wurden im Untersuchungszeitraum frühzeitig abgebrochen, das entspricht 62 Prozent aller AGH für die Informationen bezüglich eines Abbruchs vorliegen.¹²³ In rund der Hälfte der Fälle folgt relativ kurz nach dem Abbruch ein Sprachkurs (siehe Kapitel 5.6.3).

Um sich ein Bild über den Zugangsprozess in AGH zu machen, erfolgt die Schätzung multivariater Probitmodelle, mithilfe derer – bei Kontrolle jeweils aller anderen Merkmale – statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen individuellen, organisationsbezogenen sowie regionalen Merkmalen und der Maßnahmenteilnahme identifiziert werden können.¹²⁴ Wie bereits die deskriptive Auswertung in Tab. 6 in Abschnitt 5.1.2 zeigt, richten sich Beschäftigung schaffende Maßnahmen überdurchschnittlich oft an ältere und/oder arbeitsmarktferne Personen. So weisen Geflüchtete, die älter als 34 Jahre sind, eine höhere Wahrscheinlichkeit auf an einer AGH teilzunehmen als jüngere Geflüchtete. In Bezug auf Schul- und Ausbildung zeigt sich, dass das Fehlen eines Abschlusses mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, an einer AGH teilzunehmen. Lange Phasen des Grundsicherungsleistungsbezugs sind ebenso mit einer höheren Wahrscheinlichkeit der Maßnahmenteilnahme verbunden wie lange Phasen der Arbeitslosigkeit bzw. der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen. Die Zeit seit Einreise nach Deutschland besitzt dagegen keinen zusätzlichen Erklärungsgehalt. Aus der Merkmalsgruppe der Längsschnitt-Befragung erweist sich eine der Variablen, die als Proxy für die soziale Stellung im Heimatland zu verstehen sind, als statistisch signifikant. Eine hohe berufliche Stellung des Vaters im Heimatland ist negativ mit der Wahrscheinlichkeit einer AGH-Teilnahme verbunden. Gleiches gilt, wenn die geflüchtete Person selbst eine Führungsposition in ihrem Heimatland innehatte. Arbeitslosigkeitserfahrung im Heimatland spielt dagegen für die Teilnahme an einer AGH keine Rolle. Bei Betrachtung der regionalen Merkmale fällt auf, dass die Wahrscheinlichkeit für einen AGH-Eintritt in Jobcentern mit unterdurchschnittlicher Quote erwerbsfähiger Leistungsbezieher (Vergleichstypen der Kategorie I–V) signifikant höher ausfällt als in Jobcentern mit (über-)durchschnittlicher Quote. Bei Betrachtung der Indikatoren aus der Organisationsbefragung zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit an einer AGH teilzunehmen in Jobcentern, die angeben kaum auf die Situation vorbereitet gewesen zu sein bzw. sich einer völlig neuen Situation gegenüber gestellt zu sehen, höher ist als in Jobcentern, die diesen Aussagen weniger zustimmen. Hierzu passen auch die Ergebnisse zum Themenblock „Probleme bei der Versorgung mit geeigneten Fördermaßnahmen“. So zeigen sich in Jobcentern, die der Aussage zustimmen, dass es zu Kapazitätsengpässen bei bestimmten Maßnahmen kam, ebenso höhere Wahrscheinlichkeiten für eine AGH-

¹²² Im Vergleich zu Kasrin et al. (2021) zeigt sich hier eine Tendenz zu längeren AGH, sowohl gemessen an der mittleren Dauer als auch bei den oberen 5 Prozent.

¹²³ 37 Prozent der AGH werden von zugelassenen kommunalen Trägern betreut. Diese übermitteln keine Informationen zu Abbrüchen.

¹²⁴ Hierbei handelt es sich um die Analyse von Korrelationen und nicht um ein Kausalmodell, mithilfe dessen sich der Zugangsprozess in eine Maßnahme kausal erklären lässt.

Teilnahme wie in Jobcentern, die angeben, dass gewünschte Maßnahmen von den Trägern nicht angeboten werden.¹²⁵ Auch die Betreuungssituation in den Jobcentern scheint bei der Zuweisung in AGH eine Rolle zu spielen. So zeigt sich eine höhere Wahrscheinlichkeit für AGH bei Trägern, deren Vermittlungsfachkräfte die Geflüchteten häufiger zum persönlichen Gespräch sehen. Lediglich für Frauen gilt, dass die AGH-Wahrscheinlichkeit in Jobcentern höher ist, die der Aussage zustimmen, dass die Orte, an denen Maßnahmen stattfinden, für Geflüchtete schwer zu erreichen sind. Die Wahrscheinlichkeit für weibliche Geflüchtete, an einer AGH-Maßnahme teilzunehmen, ist in Jobcentern mit einer Integrationsanlaufstelle höher als in solchen ohne. Darüber hinaus zeigt sich in Jobcentern, die einen höheren Bedarf sehen, Frauen besonders zu fördern, auch eine höhere AGH-Wahrscheinlichkeit für weibliche Geflüchtete. Für männliche Geflüchtete lassen sich bei beiden Variablen keine signifikanten Unterschiede feststellen.

Die Gruppe der Teilnehmenden und die mithilfe des Radius-Matching ermittelte Kontrollgruppe unterscheiden sich bezüglich ihrer Mittelwerte für keine der verwendeten Kontrollvariablen signifikant voneinander, d.h. die Merkmale zwischen Kontrollpersonen und Teilnehmenden sind ausbalanciert. Somit verbleibt als einziger wesentlicher Unterschied in den beobachtbaren Merkmalen nur die Tatsache, dass die Gruppe der Teilnehmenden in die zu evaluierende Maßnahme eintritt, während Personen in der Kontrollgruppe dies nicht tun.

5.6.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

In Abb. 40 sind die Ergebnisse des Matching-Ansatzes im Hinblick auf zentrale Variablen der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit dargestellt. Die Grafik zeigt dabei die Punktschätzer und die dazugehörigen 95%-Konfidenzintervalle der jeweiligen ATT (average treatment effects) und damit die ermittelten Differenzen zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe für die Mittelwerte der einzelnen Ergebnisvariablen im zeitlichen Verlauf nach dem Maßnahmeneintritt.

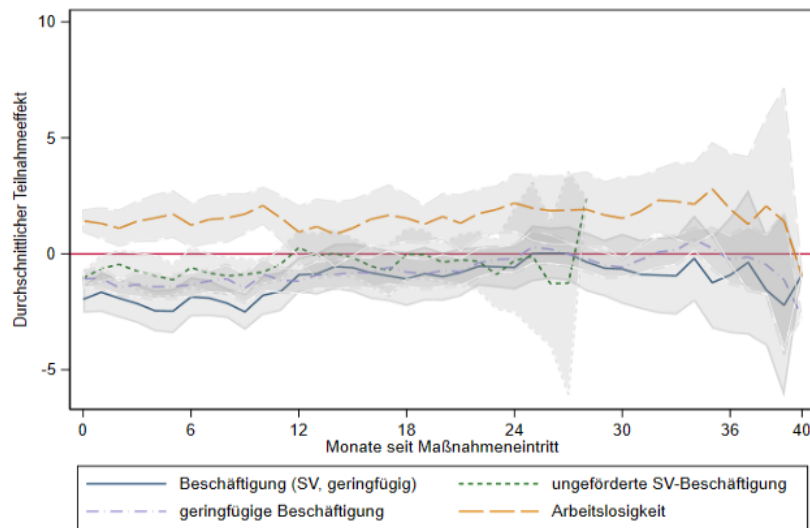
In Bezug auf Beschäftigung, welche alle sozialversicherungspflichtigen wie auch geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet, zeigen sich über alle Monate negative Teilnahmeeffekte.¹²⁶ Das bedeutet, dass Teilnehmende eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, beschäftigt zu sein als die Kontrollgruppe. Für die ersten drei bis vier Monate kann dieses Ergebnis mit dem Lock-in-Effekt begründet werden, da auch die mittlere Dauer der AGH gut drei Monate beträgt. Dementsprechend können sich Personen während ihrer Maßnahme weniger intensiv der Stellensuche widmen als Personen, die keine oder geringere zeitliche Einschränkungen bei ihren Suchaktivitäten verzeichnen. Da die negativen Beschäftigungseffekte aber bis zu zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant sind, wird deutlich, dass Teilnehmende zusätzlich eine gewisse Zeit benötigen, um diesen Beschäftigungsrückstand aufzuholen. Mit zunehmender Dauer wird der Teilnahmeeffekt absolut gesehen kleiner, und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmenden und Kontrollpersonen gleicht sich an. Während drei Monate nach Maßnahmen-eintritt 18 Prozent der Kontrollpersonen beschäftigt sind, befinden sich nur 12 Prozent der Teilnehmenden in einem entsprechenden Beschäftigungsverhältnis. Nach zweieinhalb Jahren sind schlussendlich 39 Prozent der Kontrollpersonen und 38 Prozent der Teilnehmenden in Beschäftigung.

¹²⁵ Eine hohe Zustimmung zur allgemeineren Aussage „Bei der Beratung, Vermittlung und Förderung der Geflüchteten sind bei uns Kapazitätsengpässe aufgetreten“ ist nur für Frauen mit einer höheren AGH-Wahrscheinlichkeit verbunden.

¹²⁶ Bei den Kontrollpersonen wird in den nachfolgenden Analysen stets ihr fiktiver Maßnahmeneintritt berücksichtigt.

Abb. 40

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden. Somit können diese Effekte ab 29 Monaten nach Maßnahmeneintritt nicht mehr ermittelt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH eine 0,9 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Diese Erkenntnisse werden durch weitere Analysen zur Qualität der Beschäftigung gestützt, welche in Tab. 18 dargestellt sind. Insgesamt benötigen Teilnehmende knapp einen dreiviertel Monat länger als Kontrollpersonen bis sie erstmals beschäftigt sind. Die kumulierte Dauer in Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt ist ebenfalls signifikant geringer, was wiederum längere Hilfebezüge erforderlich macht. Allerdings weisen Teilnehmende eine leicht (aber signifikant) höhere Wahrscheinlichkeit auf, jemals eine über sieben Tage dauernde Beschäftigung zu finden. Ihre leicht erhöhten Chancen spiegeln sich ebenfalls in einer höheren Anzahl begonnener Beschäftigungsverhältnisse wider. Einerseits kann dies auf geringere Hürden bei weiteren Beschäftigungen hinweisen, weil sie während der geförderten Maßnahme mehr Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt erwerben konnten. Andererseits können viele kurze begonnene Beschäftigungen auf einen instabilen Erwerbsverlauf ohne eine langfristige Perspektive hinweisen. Letzteres wird dadurch gestützt, dass Teilnehmende trotz einer höheren Anzahl an Beschäftigungsverhältnissen dennoch geringere kumulierte Beschäftigungsdauern aufweisen.

Insgesamt wird deutlich, dass Teilnehmende ihren anfänglichen Beschäftigungsrückstand (durch Lock-in-Effekt) zwar leicht zeitversetzt wieder aufholen können, es ihnen allerdings nicht gelingt, im Beobachtungszeitraum ein höheres Beschäftigungsniveau zu erreichen als die Kontrollpersonen. Somit sind Teilnehmende nach ungefähr einem Jahr zwar nicht häufiger, aber auch nicht seltener beschäftigt als die Kontrollpersonen. Inwieweit es sich bei den Beschäftigungsverhältnissen der Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe um qualitativ höherwertige Stellen handelt, ist nicht eindeutig zu beurteilen. So ist sowohl das Tagesentgelt am Anfang der ersten Beschäftigung als auch die Lohnsumme für die Teilnehmenden höher, letztere aber nicht signifikant. Gleichzeitig erhöht sich

durch die AGH die Wahrscheinlichkeit, trotz eines beruflichen Abschlusses als erste Beschäftigung nach der Maßnahme eine Helfertätigkeit auszuüben.

Tab. 18 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)**

| Abhängige Variable | Teilnahmeeffekt |
|---|-----------------|
| Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt | |
| Jemals beschäftigt | 0,011 * |
| Dauer in Monaten bis erstmals Beschäftigung | 0,704 *** |
| Kumulierte Dauer der Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt bis Ende IEB (31.12.2019) | -10,337 *** |
| Anzahl begonnener Beschäftigungen ab Maßnahmeneintritt | 0,051 *** |
| Dauer Hilfebezug ab Maßnahmeneintritt | 7,252 *** |
| Lohnsumme aus Beschäftigung | 56,83 |
| Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt | |
| Tagesentgelt am Anfang der ersten Beschäftigung | 1,157 *** |
| Ergänzung bei der ersten Beschäftigung | 0,022 *** |
| Dauer der ersten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt | -10,665 *** |
| Erste Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss | 0,01 *** |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte Basis von Matching-Analysen. Bei den abgebildeten Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich um Beschäftigungen, die mindestens sieben Tage dauern, ausgenommen sind die kumulierte Dauer der Beschäftigungen, die Anzahl der begonnenen Beschäftigungen und die Lohnsumme aus Beschäftigung.

Betrachtet man diesen Beschäftigungseffekt differenziert, wird deutlich, dass dieser insbesondere aus der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung resultiert (Abb. 40).¹²⁷ Während zu Beginn nur knapp zwei Prozent ungefordert beschäftigt sind, befinden sich nach zwei Jahren knapp 30 Prozent in einem derartigen Beschäftigungsverhältnis.

Hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung zeigen sich bis zu zwölf Monate nach Maßnahmen-eintritt signifikant negative Teilnahmeeffekte (Abb. 40). Teilnehmende weisen folglich eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, geringfügig beschäftigt zu sein, als Kontrollpersonen. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass bei AGH eine Arbeitszeit von bis zu 30 Stunden als zumutbar gilt (Bundesagentur für Arbeit 2017). Daraus könnte gefolgert werden, dass zusätzlich zur AGH auch geringfügig gearbeitet werden kann und demnach positive Teilnahmeeffekte möglich sind. Allerdings sei an dieser Stelle auf den bereits geschilderten Lock-in-Effekt durch die Maßnahmen-teilnahme verwiesen, sodass Teilnehmende auch zeitliche Restriktionen bei der Suche nach einer geringfügigen Beschäftigung verzeichnen. Weiterführende Analysen zeigen zudem, dass ein knappes Viertel der Teilnehmenden parallel zur AGH noch zeitgleich Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung absolviert (siehe Kapitel 5.6.3). Demnach werden die verfügbaren Ressourcen der Arbeitszeit auch in weitere Qualifizierungsmaßnahmen investiert. Mit zunehmender Dauer steigt dann der Anteil der Teilnehmenden in geringfügiger Beschäftigung leicht, aber kontinuierlich an. Während drei Monate nach Maßnahmeneintritt nur vier Prozent der

¹²⁷ Geförderte Beschäftigung spielt weder für die Teilnehmenden noch für die Kontrollgruppe eine Rolle. Dies bestätigt, dass AGH als „letztes Mittel“ gelten und der entsprechende Personenkreis nicht für die Förderung durch andere Maßnahmen, die ein Beschäftigungsverhältnis begründen, in Betracht gezogen wird.

Teilnehmenden geringfügig beschäftigt sind, sind es zwei Jahre später immerhin knapp sieben Prozent. Im Gegensatz dazu erreichen die Kontrollpersonen diesen Anteil an geringfügiger Beschäftigung zwar bereits ein Jahr nach fiktivem Maßnahmeneintritt, allerdings stagniert dieser Anteil in den nachfolgenden Monaten. Nach einem anfänglichen Lock-in-Effekt durch die Maßnahmenteilnahme erreichen auch die Teilnehmenden demnach – etwas zeitversetzt – das gleiche Niveau an geringfügiger Beschäftigung wie die Kontrollpersonen, können dieses im Rahmen des Beobachtungszeitraums jedoch nicht übertreffen.

Die Teilnahmeeffekte auf Arbeitslosigkeit zeigen sich komplementär zu den Beschäftigungseffekten. Während also temporär tendenziell negative Teilnahmeeffekte auf die Beschäftigung vorliegen, zeigen sich positive, also erhöhende Effekte in Bezug auf Arbeitslosigkeit (Abb. 40). Teilnehmende sind im ersten Jahr nach Maßnahmeneintritt häufiger arbeitslos als die Kontrollpersonen. Allerdings reduzieren sich diese Anteile in Arbeitslosigkeit sowohl für Teilnehmende als auch Kontrollpersonen mit zunehmender Dauer seit Maßnahmeneintritt deutlich. Zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt sind demnach 66 Prozent der Kontrollpersonen und 64 Prozent der Teilnehmenden arbeitslos gemeldet. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sowohl Teilnehmende als auch Kontrollpersonen zum Zeitpunkt des (fiktiven) Maßnahmeneintritts nicht beschäftigt sein dürfen und zum Bezug von ALG II berechtigt sein müssen, da diese Kriterien als Voraussetzung gelten, dass sie für eine AGH ausgewählt werden könnten. Zum (fiktiven) Eintrittsdatum sind also sowohl Teilnehmende als auch Kontrollpersonen arbeitslos. Mit zunehmender Dauer verlassen immer mehr Personen die Arbeitslosigkeit, wobei Teilnehmende etwas (aber signifikant) länger benötigen als Kontrollpersonen.

Die dargestellten Analysen beruhen bisher ausschließlich auf Variablen, die in den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit enthalten sind. Auf dieser Datengrundlage werden den Teilnehmenden, unter Anwendung des Matching-Verfahrens, möglichst ähnliche Nichtteilnehmende zugeordnet. Weiterführende Informationen über die Personen, die sich aus ihrem jeweiligen Heimatland ergeben oder ihr jeweiliges Sprachniveau betreffen, werden bisher nicht berücksichtigt.

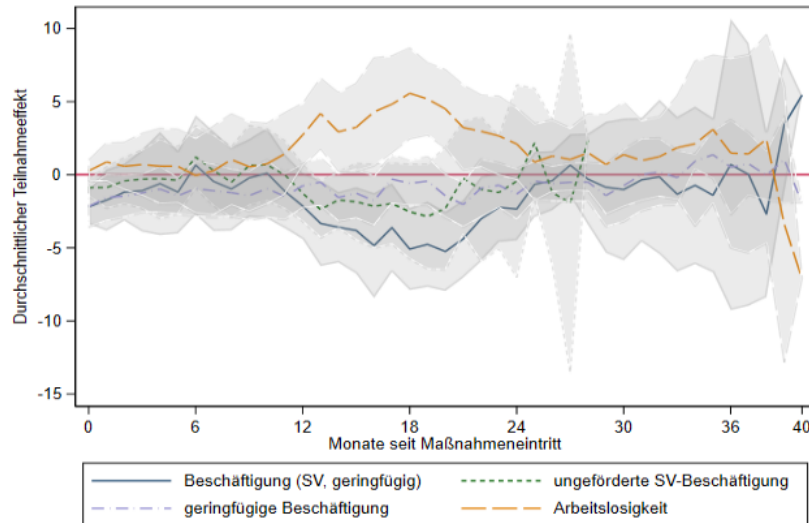
Bei den folgenden Analysen werden nur noch Personen berücksichtigt, die an der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben. Diese Einschränkung führt dazu, dass sich die Fallzahlen stark reduzieren (937 befragte Teilnehmende versus 6.026 Teilnehmende) und die ermittelten Schätzergebnisse deutlich unsicherer werden. Allerdings steht diesen Einschränkungen der Vorteil einer umfassenderen Charakterisierung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durch zusätzliche Merkmale gegenüber. Neben der Erwerbshistorie im Herkunftsland sowie Informationen über die berufliche Stellung des Vaters und dessen Bildung wurden weiterführende Informationen über die Geflüchteten selbst, wie beispielsweise ihre Bildung, Religionszugehörigkeit sowie spezifische Persönlichkeitseigenschaften (Resilienz, Kontrollüberzeugung) und Hintergründe ihrer Flucht hinzugefügt.^{128,129}

¹²⁸ Weiterhin nicht möglich – obgleich sehr wünschenswert – ist es allerdings, Informationen zum Sprachniveau zum Zeitpunkt des (fiktiven) Maßnahmeneintritts zu berücksichtigen. Die meisten Teilnehmenden wurden erst einige Monate nach Maßnahmeneintritt interviewt, d.h. das in der Befragung angegebene Sprachniveau kann nicht als Matching-Variable aufgenommen werden. Aufgenommen wurden jedoch ihre Angaben zu besuchten Sprachkursen in Deutschland vor dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt. Um sicherzustellen, dass sich die im Nachfolgenden dargestellten Teilnahmeeffekte auf Basis der Befragungsdaten lediglich durch ein besseres Abbild des Matching-Prozesses ergeben, wurde zuvor überprüft, dass sich die bisherigen Ergebnisse auch mit der Stichprobe der befragten Personen reproduzieren lassen. Die diesbezüglichen Analysen weisen vereinzelte Unterschiede auf, die allerdings von sehr geringem Ausmaß und nicht signifikant sind. Somit beruhen Abweichungen in den Ergebnissen auf Basis der Befragungsdaten im Vergleich zu den oben auf Basis nur von administrativen Daten, nicht auf einer anders selektierten Gruppe unter den Befragten, sondern auf die zusätzlichen Informationen, die durch die Befragung erzielt werden.

¹²⁹ Weil auf Grund des Designs der Befragung Teilnehmende an anderen Maßnahmen überproportional vorhanden sind, werden hier Personen ausgeschlossen, die als Teilnehmende oder Kontrollpersonen für andere Maßnahmenkategorien befragt wurden. Da auf

Abb. 41

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe, der Verbleibsnachweise der BA und der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden und enden 28 Monaten nach Maßnahmeneintritt.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH eine 2 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

In Abb. 41 sind für die befragten AGH-Teilnehmenden – unter Berücksichtigung der zusätzlichen Matching-Variablen – die wesentlichen Ergebnisvariablen dargestellt. Dabei sind zunächst die aufgrund der geringeren Fallzahlen breiteren Konfidenzintervalle offensichtlich. Darüber hinaus ist ebenfalls deutlich, dass diese Ergebnisse den bereits beschriebenen Treatment-Effekten sehr ähnlich sind.

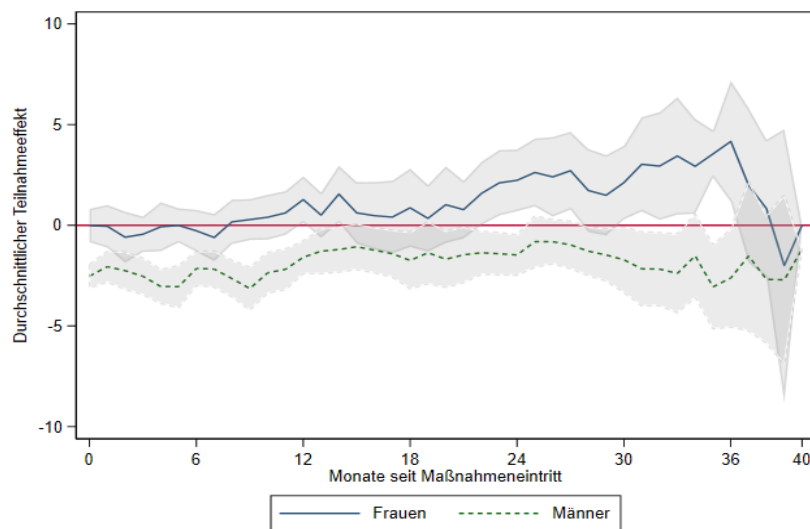
Vergleicht man ausgewählte Ergebnisvariablen mit und ohne zusätzliche Informationen aus den Befragungsdaten miteinander, lassen sich zunächst keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden geschätzten Teilnahmeeffekten ermitteln. Als einziger Unterschied zeigt sich hinsichtlich des Beschäftigungseffekts, dass befragte Teilnehmende für die ersten drei Monate einen signifikant negativen Teilnahmeeffekt aufweisen (während dieser unter Berücksichtigung der Prozessdaten nicht signifikant ist). Dies zeigt sich auch bei der geringfügigen Beschäftigung. Hierfür kann etwa das Alter des jüngsten Kindes als zusätzliche Kontrollvariable ursächlich sein (vgl. Kosyakova et al. (2021) . Mittelfristig (nach zwölf Monaten) zeigen sich hingegen keine Unterschiede in den Teilnahmeeffekten (mit bzw. ohne Befragungsdaten).

Befragungsdaten zurückgegriffen wurde, reduzieren sich die Fallzahlen deutlich. Für die Berechnung der Propensity Scores werden deshalb Monatsscheiben zu Quartalsscheiben zusammengefasst.

5.6.3 Wirkungsheterogenitäten

Im vorherigen Kapitel wurden durchschnittliche Effekte für alle Teilnehmenden ermittelt. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die Effekte zwischen Teilgruppen der Geflüchteten unterscheiden. Aus diesem Grund werden nun unterschiedliche Subgruppen in den folgenden Heterogenitätsanalysen untersucht.¹³⁰

Abb. 42 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH eine 1 Prozentpunkte höhere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Zunächst wird der Beschäftigungseffekt nach Geschlecht differenziert. Wie bereits für alle Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe gezeigt werden konnte, ergibt sich auch für Männer ein signifikant negativer Beschäftigungseffekt (Abb. 42). Demnach weisen Teilnehmer über den gesamten Zeitraum eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, beschäftigt zu sein als ihre Kontrollgruppe. Für die ersten zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt kann dies auf den bereits beschriebenen Lock-in-Effekt zurückgeführt werden. Teilnehmende Männer weisen zwar kontinuierlich geringere Beschäftigungsquoten auf als ihre Kontrollgruppe, allerdings holen sie über die Zeit deutlich auf: Zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt sind 40 Prozent der Teilnehmer und 42 Prozent der Kontrollgruppe beschäftigt. Für Teilnehmerinnen ergeben sich hingegen divergierende Ergebnisse. Zunächst ist bei teilnehmenden Frauen kein Lock-in-Effekt offensichtlich. Sechs Monate nach Maßnahmeneintritt zeigen Teilnehmerinnen jedoch kontinuierlich – und im Vergleich zu ihrer Kontrollgruppe stärker – steigende Beschäftigungsquoten. Dieser positive

¹³⁰ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und -nahen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der AGH im Grunde nur aus arbeitsmarktfernen Personen besteht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Teilnahmeeffekt wird zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt signifikant. Während also zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt 16 Prozent der Teilnehmerinnen beschäftigt sind, sind dies bei ihren Kontrollpersonen 14 Prozent. Frauen verzeichnen durch die Teilnahme an AGH zudem eine um drei Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit jemals eine Beschäftigung zu erhalten, die mindestens sieben Tage umfasst (für teilnehmende Männer ist dieser Effekt nahe Null). Anhand dieser Heterogenitätsanalyse wird deutlich, dass Frauen im stärkeren Ausmaß – wenn auch erst zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt – von der Teilnahme an AGH profitieren bzw. sie kurzfristig weniger stark von negativen Effekten betroffen sind als Männer. Mitentscheidend für dieses Ergebnis könnte sein, dass weibliche Teilnehmende deutlich häufiger als die männlichen Teilnehmenden über einen Berufsabschluss verfügen und somit eventuell die Chance, die ihnen eine Arbeitsgelegenheit bietet, besser nutzen können.

Werden Teilnehmende und Kontrollpersonen hinsichtlich ihres Alters in unter 25-Jährige und ältere Personen aufgeteilt, ergeben sich zwischen diesen beiden Altersgruppen keine signifikanten Unterschiede. Auch eine Unterscheidung hinsichtlich des Einreisedatums zeigt ein vergleichbares Bild hinsichtlich etwaiger Beschäftigungseffekte.

40 Prozent der AGH werden vorzeitig abgebrochen. An die Hälfte dieser abgebrochenen Maßnahmen schließt sich – innerhalb von 14 Tagen – ein Sprachkurs an. Eine AGH scheint daher häufig nur als Übergangslösung zu dienen. Diese Vermutung wird durch die Organisationsbefragung bestätigt. Personen beginnen demnach eine AGH und beenden diese, sobald ein Sprachkurs verfügbar ist. Der Abbruch der Maßnahme ist insofern nicht grundsätzlich als negativ zu bewerten, da er unter Umständen antizipiert wurde und die AGH nur eine Brückenfunktion für einen Sprachkurs besitzt. Daher wird auch die Gruppe jener Teilnehmenden, die die AGH abgebrochen haben, differenziert betrachtet. Hinsichtlich der Beschäftigung ergeben sich jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Dies zeigt, dass Teilnehmende, die ihre AGH abbrechen, keine Nachteile, aber auch keine Vorteile hinsichtlich ihrer Beschäftigungschancen aufweisen im Vergleich zu denen, die nicht abbrechen.

43 Prozent der Teilnehmenden nehmen während ihrer AGH für mindestens einen Tag an einer weiteren Maßnahme teil. Differenziert man diese Parallelitäten nach einzelnen Maßnahmen, wird deutlich, dass es sich bei einem knappen Viertel um Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung handelt. Besonders auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass wiederum knapp die Hälfte dieser Aktivierungsmaßnahmen exakt parallel zu den AGH stattfindet. Da angenommen werden kann, dass ein identisches Anfangs- und Enddatum in dieser Größenordnung nicht zufällig zustande kommt, ist vielmehr von beabsichtigten Maßnahmenkombinationen auszugehen. Auch in diesem Zusammenhang stellt sich also die Frage, ob die Kombination von AGH mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu anderen Ergebnissen führt als AGH im Allgemeinen. So könnte beispielsweise vermutet werden, dass die gezielte Kombination zu positiveren (oder geringeren negativen) Beschäftigungseffekten führt. In der vorliegenden Untersuchung wird hinsichtlich der Parallelität ein Spielraum von bis zu sieben Tagen um den Maßnahmeneintritt zugelassen, wodurch sich 691 Maßnahmen ergeben, die gesondert evaluiert werden können. Allerdings ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Personen, die parallel an einer Aktivierungsmaßnahme teilnehmen und den Teilnehmenden insgesamt.¹³¹

¹³¹ Darüber hinaus haben Analysen gezeigt, dass im Saarland systematisch mehr AGH vergeben werden als in anderen Bundesländern. Um etwaige Einflüsse zu berücksichtigen, wurden ebenfalls Heterogenitätsanalysen ohne das Saarland durchgeführt. Diese Analysen ergaben allerdings keine signifikanten Unterschiede, sodass auf eine grafische Darstellung verzichtet wird.

Die Heterogenitätsanalysen zur geringfügigen Beschäftigung bestärken den bereits aufgezeigten Geschlechterunterschied für Beschäftigung insgesamt. Während sich für Teilnehmer in den ersten 16 Monaten ein signifikant negativer Beschäftigungseffekt zeigt, lässt sich dieser für Teilnehmerinnen nicht belegen. Zudem profitieren teilnehmende Frauen zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt von signifikant höheren Beschäftigungsquoten. So sind gut zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt knapp sieben Prozent der Teilnehmerinnen geringfügig beschäftigt gegenüber vier Prozent ihrer Kontrollpersonen. Im Vergleich liegen Teilnehmerinnen damit nur leicht unter dem geringfügigen Beschäftigungsniveau der Teilnehmer (knapp acht Prozent). Der sich abschwächende negative Treatment-Effekt der Männer ist unter anderen damit zu begründen, dass das Beschäftigungsniveau der männlichen Kontrollgruppe bereits nach einem knappen Jahr bei unter acht Prozent stagniert und Teilnehmer entsprechend aufholen können. Allerdings bleibt – anders als bei den Teilnehmerinnen – die Beschäftigungsquote bezogen auf geringfügige Beschäftigung unterhalb ihrer Kontrollgruppe. Frauen profitieren demnach (zumindest in der langfristigen Perspektive) eher von einer Teilnahme an einer AGH mit Hinblick auf signifikant positive Zugewinne bei ihren geringfügigen Beschäftigungsquoten im Vergleich zur weiblichen Kontrollgruppe.

Auch bezüglich des Zeitpunkts der ersten Beschäftigung gibt es zwischen den betrachteten Personengruppen Unterschiede. So benötigen Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, rund 0,8 Monate länger als die Kontrollpersonen, bis sie erstmals beschäftigt sind. Dementsprechend befinden sich die mindestens 25-Jährigen nach Maßnahmeneintritt länger (rund 10 Tage) im Hilfebezug als ihre Kontrollpersonen. Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden bezüglich der Dauer im Hilfebezug zeigen sich auch zwischen den Geschlechtern. So befinden sich Frauen nach Maßnahmeneintritt länger im Hilfebezug (etwa 10 Tage) als ihre Kontrollgruppe im Vergleich zu den Männern (7 Tage).

Hingegen zeigen sich zwischen Männern und Frauen im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit keine signifikanten Unterschiede. Die Heterogenitätsanalyse verdeutlicht, dass sich die Geschlechter über alle Monate nicht signifikant voneinander unterscheiden. Der bereits beschriebene Gesamteffekt der Arbeitslosigkeit lässt sich demnach nicht auf die Besonderheiten einer spezifischen Personengruppe zurückführen. Dies gilt ebenfalls für die weiteren Heterogenitätsanalysen, die keine signifikanten Unterscheidungen zwischen den betrachteten Personengruppen ergeben.

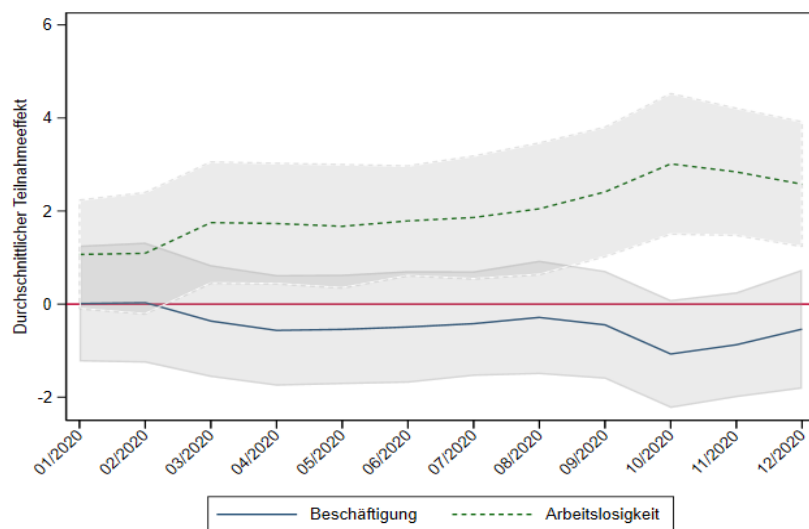
Zusammenfassend wird deutlich, dass sich insbesondere Frauen und Männer hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte voneinander unterscheiden. Dieses Ergebnis wird im Wesentlichen von den Unterschieden im Hinblick auf geringfügige Beschäftigung getrieben. Dabei profitieren Teilnehmerinnen durch AGH in einem stärkeren Ausmaß hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktintegration. Gleichwohl befinden sich die Beschäftigungsquoten bei Frauen sowohl für die geringfügige als auch die Beschäftigung insgesamt weiterhin auf einem geringeren Niveau als bei Männern. Für Teilnehmer lassen sich hingegen insbesondere kurz nach Maßnahmeneintritt vor allem negative Beschäftigungseffekte identifizieren. Die Heterogenitätsanalysen konnten auch zeigen, dass entgegen den Erwartungen parallel stattfindende Aktivierungsmaßnahmen im Mittel keinerlei zusätzlichen positiven (oder negativen) Effekt herbeiführen können. Damit wird nochmals der Charakter der AGH als Mittel der „letzten Wahl“ bestätigt. Die Ergebnisse legen daher die Vermutung nahe, dass Kombinationen mit anderen Maßnahmen weder gewinnbringend noch nachteilig erscheinen. Dennoch zeigen die Maßnahmen insbesondere für Frauen – und demnach jene Personengruppe

unter den Geflüchteten, die nochmals eine stärkere Arbeitsmarktferne aufweist – positivere Effekte.¹³²

5.6.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

In der bisherigen Betrachtungsweise des Teilnahmeeffekts seit Maßnahmeneintritt werden die Kalendermonate, die vom Corona-Lockdown betroffen waren, nicht sichtbar. Daher sind in Abb. 43 erneut die Hauptergebnisse dargestellt, in diesem Fall aber nicht nach einer bestimmten Anzahl an Monaten nach Maßnahmeneintritt, sondern nach Kalendermonaten für das Jahr 2020.

Abb. 43 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein für das Jahr 2020 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungssstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Im Juni 2020 weisen Teilnehmende an einer AGH eine 0,5 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

In Bezug auf die Beschäftigung ist ein leichter Einbruch des Teilnahmeeffekts im März 2020 und noch stärker zum Ende des Jahres 2020 sichtbar. Dieser Verlauf entspricht damit dem Pandemiegeschehen in Deutschland mit dem Ausbruch der beiden Wellen. In Bezug auf die absoluten Beschäftigungsquoten zeigen sich die entsprechenden Einbrüche insbesondere zwischen März und Juli 2020 mit einem Beschäftigungsrückgang von ungefähr zwei Prozent sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei der Kontrollgruppe. Im Herbst 2020 sind die negativen Auswirkungen vor allem als weniger stark

¹³² Ähnlich wie in Abschnitt 5.5.3 wurden des Weiteren noch Wirkungsheterogenitäten im Hinblick auf die Betreuungsrelation in einem Jobcenter, das Vorhandensein einer Integrationsanlaufstelle, einer speziellen Arbeitgeberansprache, die Häufigkeit des persönlichen Gesprächs mit Kunden, die vorhandenen finanziellen Mittel, einen speziellen Förderbedarf bei Frauen sowie Schwierigkeiten bei der Zusammensetzung eines Kurses untersucht. Darüber hinaus wurden separate Analysen für die regionalen Arbeitsmarktbedingungen, gemessen anhand der Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer zum Zeitpunkt, in dem eine Maßnahme (fiktiv) beginnt sowie dem Anteil der Beschäftigten in der Industrie durchgeführt. Allerdings konnten bei keinem dieser Aspekte, weder im Hinblick auf (geringfügige) Beschäftigung noch Arbeitslosigkeit, signifikante Unterschiede festgestellt werden.

steigende Beschäftigungsquoten sichtbar, von denen Teilnehmende etwas stärker betroffen sind als die Kontrollgruppe. Diese Schwankungen, die so nur für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erkennen sind, sind allerdings statistisch nicht signifikant. Die geschätzten Teilnahmeeffekte der Arbeitslosigkeit verhalten sich spiegelbildlich zu den Effekten der Beschäftigung, allerdings mit etwas stärkeren Ausschlägen.

Über die Gründe, warum sich die Corona-Pandemie bzw. die damit verbundenen Lockdown-Maßnahmen auf die Teilnehmenden stärker auswirken als auf die Kontrollgruppe, kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. So spricht der in den ersten zwölf Monaten nach Beginn der AGH gefundene negative Teilnahmeeffekt auf Beschäftigung dafür, dass Teilnehmende zu Beginn der Pandemie kürzer beschäftigt waren als Personen in der Kontrollgruppe und somit ihr Risiko entlassen zu werden höher ist. Eine zweite Erklärung kann darin liegen, dass während der Pandemie weniger Personen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen konnten bzw. diese abgebrochen oder unterbrochen wurden. Die Nichtteilnahme führt dazu, dass sie wieder häufiger als arbeitslos registriert werden – hiervon könnten ehemalige AGH-Teilnehmende in stärkerem Maße betroffen sein. Da für das Jahr 2020 noch keine Daten aus den IEB vorliegen, lassen sich diese Vermutungen aktuell nicht weiter überprüfen.

5.6.5 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die soziale Teilhabe

Der verfügbare Zeitraum, in dem sich der Verlauf der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt beobachten lässt, ist relativ kurz bemessen. Aus diesem Grund werden die administrativen Daten um die Daten aus den beiden Wellen der Befragung von Geflüchteten angereichert, damit sich so verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe als zusätzliche Zielgrößen der Wirkungsmessung schätzen lassen. Zum einen sind die Ergebnisse der Dimensionen der sozialen Teilhabe an sich von Interesse, zum anderen gelten die hier betrachteten Größen der sozialen Teilhabe als Frühindikator für das mittelfristige arbeitsmarktpolitische Integrationsziel von AGH (siehe Kapitel A1.4).

Die betrachteten Dimensionen sind Lebenszufriedenheit, deutsche Sprachkenntnisse, Kontakt zu Personen aus Deutschland und der Gesundheitszustand. Die Ergebnisse hierzu werden in Tab. 19 dargestellt. Der Zeitpunkt der ersten Befragung liegt für den Großteil der Teilnehmenden zwischen neun und 15 Monaten nach Maßnahmeneintritt. Die meisten Teilnehmenden wurden nach Beendigung der AGH erstmalig befragt. Der Abstand zwischen Stichtag und Befragungszeitpunkt wird als zusätzliche Variable im Matching verwendet.

Jede der Teilhabeindikatoren lässt sich zweifach interpretieren: Erstens kann er den Stand der Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden im Vergleich zu den Kontrollpersonen reflektieren. Zweitens handelt es sich aber auch um Faktoren, die sich selbst wiederum systematisch auf den Verlauf der individuellen Arbeitsmarktintegration auswirken können. So werden gute Sprachkenntnisse und Kontakte mit der deutschen Bevölkerung häufig erst im Arbeitsumfeld erlernt. Zugleich sind sie aber auch wichtige Faktoren, die etwa bei der Arbeitssuche zum Erfolg führen können.

Insgesamt schätzen Teilnehmende an AGH ihre Deutschkenntnisse zum Zeitpunkt der ersten Befragung in 2018 um sieben Prozentpunkte schlechter ein als die Personen der Kontrollgruppe (Tab. 19). Teilnehmende an einer AGH verschlechtern scheinbar ihre Deutschkenntnisse über die Zeit im Vergleich zu den Kontrollpersonen. Weil im Durchschnitt die Befragung zwölf Monate nach dem Maßnahmeneintritt erfolgte und bis zu diesem Zeitpunkt ein negativer Beschäftigungseffekt vorliegt, ist es möglich, dass der negative Effekt bei der Sprache eine indirekte Folge des Lock-in-Effekts ist. Um dieser Vermutung weiter nachzugehen, wird untersucht, ob sich die Effekte auf die Deutschkenntnisse abhängig vom Abstand zwischen (fiktivem) Maßnahmeneintritt und Befragungszeitpunkt unterscheidet. Hierzu werden Teilnehmende und Kontrollgruppe in zwei Gruppen eingeteilt – in der

ersten Gruppe werden diejenigen betrachtet, bei denen dieser Abstand zwölf Monate oder weniger beträgt, in der zweiten Gruppe befinden sich diejenigen mit mehr als zwölf Monaten Abstand. Es findet sich in der ersten Gruppe kein signifikanter Effekt, für die zweite Gruppe dagegen ein negativ signifikanter Effekt. Dies steht im Einklang mit der oben geäußerten Vermutung, dass es aufgrund des negativen Beschäftigungseffekts der AGH in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt zu einem zunehmenden Abstand im Sprachniveau zwischen Teilnehmenden und Kontrollgruppe kommt.¹³³

Tab. 19 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf Zielgrößen der sozialen Teilhabe (Matching-Ansatz)

| Abhängige Variable | 1. Befragung | 2. Befragung |
|--|--------------|--------------|
| Lebenszufriedenheit | -0,004 | -0,103 ** |
| Sprachkenntnisse Deutsch | -0,074 ** | -0,104 ** |
| Häufiger Kontakt zu den Personen aus Deutschland | 0,026 | 0,020 |
| Sehr guter oder guter Gesundheitszustand | -0,013 | -0,024 |
| Anzahl Beobachtungen | 1.762 | 910 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Matching erfolgte auf Basis der Untersuchungsstichprobe nur für die Personen, die auch befragt wurden, unter Hinzunahme von Variablen aus der Längsschnitt-Befragung.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

^{a)} Auf Grund der geringen Fallzahlen wurde kein eigenes Matching für Personen durchgeführt, die an der 2. Befragung teilgenommen haben. Das Matching erfolgte auf Basis der 1. Befragung. Somit sind diese Ergebnisse nicht kausal interpretierbar, da mögliche Selektionseffekte nicht berücksichtigt werden konnten.

Für den Indikator „Kontaktdichte mit Deutschen“ sowie der Einschätzung des Gesundheitszustandes zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Teilnehmenden und den Personen in der Kontrollgruppe. Gleiches gilt auch für die Lebenszufriedenheit. Weil dieser Indikator ein sehr allgemeines Maß für die soziale Teilhabe darstellt, können darin auch etwa die Auswirkungen der als schlechter wahrgenommenen Deutschkenntnisse enthalten sein.

Zum Zeitpunkt der zweiten Befragung werden nur noch 482 Teilnehmende beobachtet. Somit können diese Ergebnisse nur sehr eingeschränkt interpretiert werden. Dies könnte ein Erklärungsgrund für die zunächst nicht plausibel erscheinenden Ergebnisse sein, wonach sowohl die Lebenszufriedenheit als auch das Sprachniveau der Teilnehmenden geringer als in der Kontrollgruppe ist (zumindest im Vergleich zu den Personen in der Kontrollgruppe, die beim Matching der ersten Befragung ermittelt wurden). Unter Umständen hat die Teilnahme an einer AGH-Maßnahme nicht die erhofften Erfolge im Hinblick auf eine Arbeitsmarktintegration erbracht, was zu einem – in der

¹³³ Dieses Ergebnis basiert allerdings auf einer verhältnismäßig kleinen Zahl von 537 bzw. 322 Teilnehmenden.

mittleren Frist¹³⁴ – Rückzug vom Arbeitsmarkt und einem relativen Rückgang der Lebenszufriedenheit führt. Ein solcher Rückzug vom Arbeitsmarkt (oder andere fehlende Aspekte der sozialen Teilhabe) bewirkt dann zusätzlich, dass vorhandene Kenntnisse der deutschen Sprache abgebaut werden und sich somit der Abstand zu Personen in der Kontrollgruppe vergrößert.

5.6.6 Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen

In diesem Kapitel wurden bislang Ergebnisse mithilfe des Matching-Ansatzes dargestellt. Wird dabei nicht für alle Faktoren, die den Selektionsmechanismus und den Arbeitsmarkterfolg beeinflussen, kontrolliert, kann dieser Ansatz jedoch zu inkonsistent geschätzten Treatment-Effekten führen. Ein Verfahren, das sich unter diesen Umständen in der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen als zielführend erweist, ist der Instrumentvariablen-Ansatz.

Als Instrument für die Schätzung der nachfolgenden Ergebnisse wird die in den jeweiligen Jobcentern bestehende Maßnahmenintensität verwendet.¹³⁵ Sie beschreibt den Anteil der arbeitsuchenden Geflüchteten, die eine Beschäftigung schaffende Maßnahme beginnen, im Verhältnis zu allen in der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitsuchenden im Kontext der Fluchtmigration. Diese Variable zeigt sich in der ersten Stufe der IV-Schätzung als hoch signifikant – die dazugehörige F-Statistik liegt bei 239 und übersteigt damit deutlich die in der Literatur übliche Untergrenze von 10.¹³⁶

In einem Vergleich zwischen Abb. 44 und Abb. 40 werden die Unterschiede zwischen den auf dem IV-Ansatz und dem Matching-Ansatz basierenden Ergebnissen offensichtlich. Dabei ist erneut hervorzuheben, dass ein direkter Vergleich nur mit Einschränkungen gezogen werden kann, da in Abb. 40 die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte abgebildet sind, während die in Abb. 44 dargestellten Maßnahmeneffekte ausschließlich für die Subgruppe der Complier gelten. Unter der Annahme von „selection on observables“ deuten diese Unterschiede in den Ergebnissen darauf hin, dass im Zusammenhang mit AGH keine homogenen Maßnahmeneffekte vorliegen. Vielmehr werden die im Rahmen der Heterogenitätsanalysen ermittelten Unterschiedlichkeiten im ATT bekräftigt.

In Bezug auf die Beschäftigung ergeben sich mithilfe des Instrumentvariablen-Ansatzes nun positive Teilnahmeeffekte. Diese Effekte sind allerdings nur für wenige Monate – acht bis 12 Monate nach Maßnahmeneintritt – signifikant. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang die bereits dargestellten Heterogenitätseffekte von Frauen,¹³⁷ erscheinen diese Ergebnisse plausibel, da diese unter den Compiern überproportional vertreten sind. So konnte bereits mithilfe des Matching-Ansatzes gezeigt werden, dass Teilnehmerinnen stärker von AGH profitieren und positive Beschäftigungseffekte verzeichnen. Allerdings liegt der ermittelte Effekt der geringfügigen

¹³⁴ Der durchschnittliche Abstand zwischen dem Interview der zweiten Befragung und (fiktivem) Maßnahmeneintritt beträgt 26 Monate.

¹³⁵ In diesem Zusammenhang wurden weitere Instrumente geprüft. So wurden ebenfalls Informationen aus der Organisationsbefragung hinsichtlich der Wichtigkeit der AGH für die einzelnen Jobcenter auf ihre Tauglichkeit als Instrument untersucht. Allerdings konnte bereits die erste Voraussetzung eines starken Instruments – namentlich ein F-Wert über 10 – nicht erfüllt werden. Daraufhin wurde auf weitere Analysen mit diesem Instrument verzichtet.

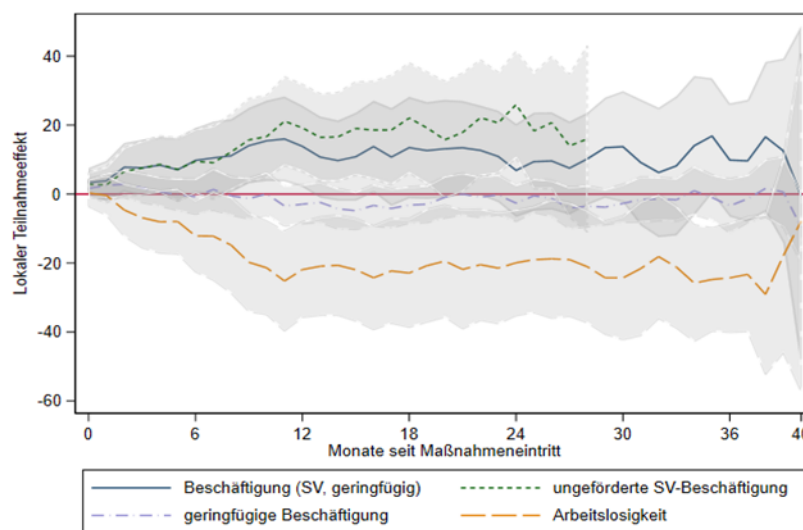
¹³⁶ Um die Validität des verwendeten Instruments weiter zu prüfen, wurde anstatt der AGH-Maßnahmenintensität die Intensität einer anderen Maßnahmenkategorie als eine Art Placebo-Test verwendet. Beim Placebo ist dann zu erwarten, dass die Relevanz des Instruments deutlich abnehmen sollte. Dies wird durch den F-Test bestätigt, bei dem nun statt 239 ein F-Wert von unter zehn bzw. in den meisten Fällen sogar von unter zwei berechnet wird.

¹³⁷ In Bezug auf das Alter sind keine eindeutigen Verweise auf die entsprechenden Heterogenitätsanalysen möglich, da sich unter den Compiern sowohl mehrheitlich unter 25-Jährige als auch über 35-Jährige befinden, und in den entsprechenden Heterogenitätsanalysen lediglich unter 25-Jährige abgebildet werden.

Beschäftigung hier, über alle Monate hinweg, nahe Null. Für die spezifische Personengruppe der Complier lassen sich demnach keine signifikanten Unterschiede bei der geringfügigen Beschäftigung nachweisen. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf den untergeordneten Anteil der geringfügigen Beschäftigung an der allgemeinen Beschäftigung zu verweisen, der bei Teilnehmerinnen gerade einmal 7 Prozent beträgt. In Bezug auf die ungeforderte Beschäftigung zeigen sich acht bis 20 Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant positive Beschäftigungseffekte. Ähnlich wie bei der allgemeinen Beschäftigung werden diese im Zeitverlauf insignifikant. Der anfängliche Lock-in-Effekt, der auch hier über die mittlere Dauer der AGH hinausgeht, wird überwunden und mündet in positiven ungeforderten Beschäftigungseffekten für die Gruppe der Complier.

Neben den beschäftigungsrelevanten Ergebnissen wird auch die Arbeitslosigkeit im Rahmen des IV-Ansatzes betrachtet. In diesem Zusammenhang ergeben sich sechs Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant negative, also die Arbeitslosigkeit verringernde Teilnahmeeffekte. Im Gegensatz zur Beschäftigung lassen sich diese Effekte allerdings nicht mit den Heterogenitätsanalysen in Zusammenhang bringen, die keine signifikanten Unterschiede zwischen den betrachteten Personengruppen ergaben. Somit kann die Frage nach den Ursachen für diese Unterschiede hier nicht abschließend geklärt werden.

Abb. 44 **Wirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Instrumentvariablen-Ansatz)**



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Gezeigt werden die geschätzten LATE (local average treatment effect) mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Jobcentern) auf Basis von Instrumentvariablen-Schätzungen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden. Somit können diese Effekte ab 29 Monaten nach Maßnahmeneintritt nicht mehr ermittelt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen teilnehmende Complier an einer AGH eine 14 Prozentpunkte höhere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als nichtteilnehmende Complier.

Abschließend ist somit hervorzuheben, dass sich mithilfe des Instrumentvariablen-Ansatzes und dem Instrument der Maßnahmenintensität durchaus positive Beschäftigungseffekte ergeben. Die vorangegangenen Heterogenitätsanalysen lassen sich mit diesen Erkenntnissen im Hinblick auf die Auswirkung auf Beschäftigung in Einklang bringen. Zusätzlich ergeben sich für die Complier (zwei Prozent der Grundgesamtheit) die Arbeitslosigkeit verringernde Effekte. Diese sind unter Umständen

direkt mit den positiven Beschäftigungseffekten verbunden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die gefundenen Effekte ausschließlich für Complier zutreffend sind. Die auf Basis des Matching-Ansatzes ermittelten durchschnittlichen Teilnahmeeffekte zeigten hingegen zum Teil gegensätzliche (und damit wenig erfolversprechende) Wirkungsrichtungen. Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen insbesondere, dass sich hinsichtlich der AGH keine homogenen Maßnahmeneffekte ergeben.

5.6.7 Diskussion der Ergebnisse

Das Ziel der in diesem Kapitel evaluierten Maßnahmenkategorie liegt vor allem in der Förderung besonders arbeitsmarktferner Personengruppen. Dies konnte bereits anhand der Deskription der soziodemografischen Merkmale verdeutlicht werden. So verfügen Teilnehmende an AGH im Vergleich zu Nichtteilnehmenden über geringere Qualifikationen sowohl hinsichtlich ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung als auch in Bezug auf ihre bisherige Erwerbsbiografie in Deutschland. Es wird also deutlich, dass analog zur Betrachtung aller Arbeitslosen (Wolff und Hohmeyer 2008; Apel et al. 2011) auch unter der Gruppe der Geflüchteten jene Personen durch AGH gefördert werden, die innerhalb dieser Gruppe die geringsten Qualifikationen aufweisen (vgl. auch Kasrin et al. 2021). Allerdings ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass es sich bei AGH um Regelinstrumente handelt, die nicht auf die besonderen Bedürfnisse der Geflüchteten angepasst sind. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit mithilfe des Einsatzes dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments die soziale Teilhabe und die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im spezifischen Beobachtungszeitraum gefördert werden konnte.

Dass im Fokus dieser Maßnahme vor allem die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit der Personen steht (Apel et al. 2011), lässt auf geringe Erwartungen in Bezug auf die Beschäftigungsquoten schließen. Tatsächlich zeigen sich auch in der vorliegenden Untersuchung zunächst negative Beschäftigungseffekte, die zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt insignifikant werden. Dieses Muster steht im Einklang mit den Ergebnissen von Kasrin et al. (2021), die für einen früheren Zeitraum von Maßnahmeneintritten (Oktober 2016 und März 2017) unter anderem AGH für Männer evaluieren. Anhand der vorliegenden Ergebnisse wird deutlich, dass einerseits der Anteil an beschäftigten Kontrollpersonen kontinuierlich ansteigt. Andererseits weisen die Teilnehmenden zwar zu Beginn einen kleinen (wenngleich signifikanten) Rückstand auf, entwickeln sich dann aber nahezu vergleichbar zu den Kontrollpersonen, ohne jedoch deren Beschäftigungsniveau zu übertreffen. Damit stehen die vorliegenden Befunde ebenfalls im Einklang mit Brücker et al. (2020a, c), die zu dem Ergebnis kommen, dass Geflüchtete mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch höhere Beschäftigungschancen aufweisen. Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen, dass AGH-Teilnehmende in der kurzfristigen Perspektive von negativen Lock-in-Effekten betroffen sind und auch mittelfristig keine positiven Beschäftigungseffekte verzeichnen können.

Differenziert man diesen Beschäftigungseffekt zusätzlich nach Geschlecht, ergeben sich allerdings bedeutsame Unterschiede. Da 80 Prozent der AGH-Teilnehmenden Männer sind, erklärt dies, warum ihr Beschäftigungseffekt dem Gesamteffekt gleicht. Für Frauen zeigen sich hingegen positive Tendenzen. So weisen Teilnehmerinnen keinen negativen Lock-in-Effekt auf und verzeichnen zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt positive Beschäftigungseffekte. Allerdings ist ebenfalls zu erwähnen, dass Frauen insgesamt eine deutlich geringere Beschäftigungsquote aufweisen als Männer. Während zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt etwa 15 Prozent der Teilnehmerinnen beschäftigt sind, befinden sich zu diesem Zeitpunkt etwa 40 Prozent der Teilnehmer in Beschäftigung. Das Ausmaß dieses Unterschieds ist somit ebenfalls mit den Ergebnissen von Kosyakova et al. (2021) vergleichbar. Im Gegensatz zu den bisherigen Untersuchungen zeigen also die vorliegenden Ergebnisse, dass Frauen in stärkerem Ausmaß von der Teilnahme an einer AGH profitieren können. Dieser Effekt betrifft insbesondere die geringfügige Beschäftigung, wobei Frauen annähernd das Beschäftigungsniveau der

Männer erreichen. Während sich also für arbeitsmarktferne Personen insgesamt vor allem kurzfristig negative Beschäftigungseffekte durch die AGH-Teilnahme ergeben, sind es die besonders arbeitsmarktfernen Personen – in diesem Fall Frauen –, die positive Effekte erzielen können.

Es ist anzunehmen, dass bei einer derartigen Maßnahme und spezifischen Zielgruppe neben der Beschäftigung andere Aspekte als Zielgrößen zu priorisieren sind, wie beispielsweise die soziale Teilhabe. Als Voraussetzung für erhöhte Beschäftigungschancen, aber auch als diesbezügliche Folge wäre zunächst zu prüfen, ob die evaluierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu einer gesteigerten sozialen Teilhabe beitragen können. Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen allerdings signifikant negative Effekte auf das (selbsteingeschätzte) Sprachniveau der AGH-Teilnehmenden. Es kann vermutet werden, dass einerseits das vorherige Sprachniveau nicht ausreichend ist, um es im Rahmen der AGH weiterzuentwickeln, oder andererseits keine international gemischten Gruppen für die AGH zustande kommen, sodass die Teilnehmenden hauptsächlich in ihrer Landessprache kommunizieren. Diese Ergebnisse zur sozialen Teilhabe verdeutlichen jedoch, dass auch in mittelfristiger Perspektive kaum positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Denn wie die Erkenntnisse aus Kapitel A1.4 verdeutlichen, ist von einer hohen Korrelation der hier betrachteten Indikatoren sozialer Teilhabe und der Arbeitsmarktintegration auszugehen.

Die vorhandenen Analysen deuten darüber hinaus auf einen weiteren bislang wenig beachteten Charakter der AGH für Geflüchtete hin. So ist aufgrund der hohen Fallzahl sich direkt anschließender Sprachkurse zu vermuten, dass AGH häufig lediglich zur Überbrückung eingesetzt werden. Folglich werden Geflüchtete in AGH vermittelt, um etwaige Leerstellen bis zum Beginn eines (weiteren) Sprachkurses aufzufüllen. Damit wird der Charakter der AGH als Mittel der „letzten Wahl“ bestärkt, denn eine andere anspruchsvollere Maßnahmenförderung kommt offenbar zu diesem Zeitpunkt nicht infrage. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen zwar zunächst keine signifikant besseren oder schlechteren Beschäftigungsquoten bei abgebrochenen AGH im Vergleich zu regulären Maßnahmen. Dennoch ist es möglich, dass AGH zum Teil nicht entsprechend ihrem eigentlichen Zweck eingesetzt wurden und dass dieser Umstand die hier geschätzten Ergebnisse beeinflusst.

5.7 Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes

5.7.1 Einleitung

Die oben dargestellten wirkungsanalytischen Befunde zeigen, dass die verschiedenen Arten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf die Integration der teilnehmenden Geflüchteten in Beschäftigung im Durchschnitt überwiegend positive Wirkungen – wenn auch unterschiedlich schnell und stark – entfalten. Die reine Wirksamkeit einer Maßnahme ist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass ihr Einsatz auch wirtschaftlich ist. Ausschlaggebend für die Wirtschaftlichkeit ist vielmehr, dass der mit dem Einsatz des Instruments erzielte Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigt. Die Erstellung von Kosten-Nutzen-Bilanzen für sozialpolitische Instrumente ist eine komplexe Aufgabe (Layard und Glaister 1994). Dafür müssen im Idealfall zum einen alle Veränderungen von Zielgrößen erfasst und monetär bewertet werden, die durch den Einsatz der jeweiligen Maßnahme verursacht wurden. Zum anderen muss der mit der Durchführung der Maßnahme verbundene Aufwand quantifiziert werden.

In die Bilanzierung sollten möglichst auch die Nebenwirkungen einer Maßnahme einfließen, die abseits der von ihr direkt betroffenen Sphäre auftreten könnten. Beispielsweise könnte es die Organisation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete mit sich bringen, dass die zuständigen Arbeitsverwaltungen und Träger Maßnahmen für andere Arbeitsuchende, etwa infolge begrenzter finanzieller oder personeller Kapazitäten, nur noch seltener oder in schlechterer Qualität erbringen könnten. Obwohl Jobcenter und Arbeitsagenturen durch die Betreuung der Geflüchteten zumindest am Anfang organisatorisch stark gefordert waren, lassen die Ergebnisse der Implementationsanalyse jedoch nicht erkennen, dass damit systematische Einbußen an Betreuungsqualität und systematisch gravierend verschlechterte Zugangschancen in Maßnahmen für andere Kundinnen und Kunden verbunden waren.

Ein anderer bei der Kosten-Nutzen-Bilanzierung zu beachtender Nebeneffekt könnte sein, dass wirksame Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu Lasten der Integrationschancen von anderen Arbeitsuchenden gehen, die mit den Geförderten im selben Arbeitsmarkt konkurrieren. Für die Messung eines solchen negativen Übertragungseffekts wäre ein makroökonomischer Ansatz mit regionaler Dimension erforderlich, der prüft, ob sich die Beschäftigung insgesamt durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen verändert. Dieser Ansatz wird in der Praxis der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen jedoch kaum eingesetzt (Heyer et al. 2012; Bernhard et al. 2009). Die lokale Dynamik der Beschäftigung wird durch viele verschiedene Faktoren getrieben, sodass die Übertragungseffekte aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen empirisch nur schwer zu isolieren sind.

Deshalb konzentriert sich die folgende vergleichende Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes verschiedener Arten von Integrationsmaßnahmen auf die oben abgeschätzten direkten Wirkungen bei geflüchteten Arbeitsuchenden. Im Einzelnen basiert die Bewertung auf den Veränderungen der Anzahl der Monate in Beschäftigung, differenziert nach sozialversicherungspflichtiger und geringfügig entlohnter Beschäftigung, des Gesamteinkommens aus abhängiger Beschäftigung, sowie der Anzahl der Tage im Hilfebezug. Durch die Kombination des Gesamteinkommens aus abhängiger Beschäftigung mit der Gesamtzahl der Monate in Beschäftigung lässt sich das durchschnittliche Bruttoeinkommen für jeden in Beschäftigung verbrachten Monat bestimmen.¹³⁸ Auf dieser Grundlage

¹³⁸ Hierfür muss ein pauschales Monateinkommen für Zeiten in geringfügig entlohnerten Arbeitsverhältnissen vorgegeben werden. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einem angenommenen Einkommen in Minijobs von 300 Euro. Weiterhin wurde unterstellt, dass bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung das Monateinkommen mit zunehmender Dauer der Beschäftigung wächst. Hierfür

lassen sich die monatlich zu entrichtende Einkommensteuer und die Sozialbeiträge kalkulieren.¹³⁹ Darüber hinaus wird der Betrag der monatlich anfallenden Steuern auf dem Konsum auf Basis des verfügbaren Einkommens abgeschätzt.¹⁴⁰ Alle ermittelten monatlichen Beträge werden zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit in den Gegenwartswert zum Zeitpunkt des Zugangs in die Maßnahme umgerechnet.¹⁴¹ Um die Einsparungen (Mehraufwendungen) durch eine maßnahmenbedingte Verkürzung (Verlängerung) der Zeiten im Hilfebezug zu bewerten, wird ein Durchschnittswert der monatlichen empfangenen ALG II-Leistungen zugrunde gelegt, die im Rahmen der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfasst wurden.¹⁴² Schließlich müssen die Ausgaben pro Förderfall abgeschätzt werden. Da diesbezüglich keine spezifischen Informationen zum Aufwand beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen bei Geflüchteten vorliegen, wird hier mit Durchschnittswerten je Förderung operiert, die sich aus den Gesamtausgaben für die verschiedenen Maßnahmenarten im Jahr 2019 in Relation zur Gesamtzahl der Zugänge in die einzelnen Maßnahmen desselben Jahres herleiten.

5.7.2 Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen über 40 Monate

Tab. 20 zeigt die mittelfristigen Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen pro Förderfall, die sich unter den oben genannten Annahmen aus der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für den Durchschnitt der jeweils daran teilnehmenden Geflüchteten ergeben, und deren verschiedene Komponenten. Die Bilanzen basieren auf den geschätzten maßnahmenbedingten Veränderungen des Integrationsverlaufs über einen Zeitraum von 40 Monaten nach Maßnahmenbeginn. Als Benchmark dient der durchschnittliche Integrationsverlauf bei den Geflüchteten in der – maßnahmen-spezifischen – Kontrollgruppe. Auffällig ist, dass die Maßnahmenteilnahme die Einnahmen aus der Einkommensteuer durchweg unverändert lässt, auch wenn damit ein positiver Effekt auf die Zeit in Beschäftigung einhergeht. Das Monatseinkommen der Geflüchteten bleibt so niedrig, dass das verfügbare Einkommen im Durchschnitt nicht den Grundfreibetrag überschreitet. Die Betrachtung der durchschnittlichen Konstellation führt hier zu einer Unterschätzung des fiskalischen

wurde eine konstante monatliche Wachstumsrate von einem Prozent gesetzt. Die hier vorgestellten Ergebnisse bleiben qualitativ unverändert, wenn diese Setzungen über ein plausibles Spektrum variiert werden.

¹³⁹ Bei der Einkommensteuer werden vereinfachend durchweg der Steuertarif des Jahres 2019 sowie die Steuerklasse I angewendet. Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens auf Jahresbasis sind die pauschalen Steuerfreibeträge eingerechnet. Bei Einkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung werden die pauschale Einkommensteuer und die Sozialbeiträge berücksichtigt, die vom Arbeitgeber zu entrichten sind. Da ein Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen – wenn auch eine Minderheit – verheiratet ist und daher in der Regel von Vorteilen durch das Ehegattensplitting profitieren dürfte, wird durch die Anwendung der Steuerklasse I die für den Durchschnittsfall errechnete Einkommensteuer systematisch überschätzt. Diese Verzerrung ist aber vernachlässigbar, weil die untersuchte Zielgruppe, auch wenn sie infolge der Maßnahmenteilnahme besser in den Arbeitsmarkt integriert ist, im Durchschnitt auch in Steuerklasse I keine Einkommensteuer zahlt.

¹⁴⁰ Hierfür wird unterstellt, dass Dreiviertel des maßnahmenbedingt bei den teilnehmenden Geflüchteten zusätzlich verfügbaren Einkommens für weiteren Konsum ausgegeben wird. Dieser Konsum wird jeweils hälftig mit dem ermäßigten und dem vollen Mehrwertsteuersatz belegt. Das übrige zusätzlich verfügbare Einkommen, das nicht mit Mehrwertsteuer belegt wird, kann der Ersparnis dienen oder auch für höhere Mietausgaben verwendet werden.

¹⁴¹ Dazu wird ein Diskontsatz von einem Prozent pro Jahr unterstellt. Die vorgestellten Ergebnisse bleiben qualitativ unverändert, wenn dieser Wert über ein plausibles Spektrum variiert wird.

¹⁴² Die in der ersten und zweiten Erhebungswelle erfassten Durchschnittswerte wurden gemittelt. Dies führt zu einem Schätzwert für die Leistungsausgaben pro Tag im Hilfebezug von rund 25 Euro. Nicht berücksichtigt werden die schwer zu beziffernden Veränderungen beim Aufwand der Arbeitsverwaltung für Betreuung und Leistungsberechnung, die durch maßnahmenbedingte Veränderungen der Dauer des Leistungsbezugs zustande kommen. Bei einer Verkürzung der Zeit im Hilfebezug zeigen die Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen somit eine Untergrenze des fiskalischen Nettonutzens an. Dies gilt auch insofern, als mit der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration auf individueller Ebene potenziell verbundene weitere Einsparungen an Transfers – direkt etwa beim Wohngeld oder kinderbezogenen Leistungen (Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabeleistungen), indirekt etwa bei den Gesundheitskosten durch ein erwerbsbedingt verbessertes Wohlbefinden – nicht in Rechnung gestellt werden.

Nettonutzens, da die sicher vorhandenen Fälle, in denen Geflüchtete steuerpflichtiges Einkommen erzielen, nicht in die Berechnungen einfließen.

Tab. 20 Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 40 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro)

| | davon: | | | | | Ausgaben Sozialleistungen (2) | Kosten der Maßnahme (3) | Einnahmen-Ausgaben-Bilanz = (1) - (2) - (3) |
|--|---------------|---------------------|----------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------|---|
| | Einnahmen (1) | Sozialbeiträge (1a) | Einkommensteuer (1b) | Abgaben auf Minijobs (1c) | Umsatzsteuer (1d) | | | |
| Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | | | | | | | | |
| Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) | 2.818 | 2.316 | 0 | 128 | 374 | -1.683 | 635 | 3.866 |
| Maßnahmen bei einem Träger (MAT) | 726 | 638 | 0 | -6 | 94 | -466 | 635 | 557 |
| Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | | | | | | | | |
| Einstiegsqualifizierung (EQ) | 600 | 737 | 0 | -93 | -44 | 67 | 2.331 | -1.797 |
| ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) | 1.149 | 981 | 0 | 17 | 151 | 324 | 2.697 | -1.872 |
| Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) | 2.571 | 2.329 | 0 | -98 | 339 | -1.072 | 5.738 | -2.095 |
| Eingliederungszuschüsse (EGZ) | 9.781 | 8.685 | 0 | -222 | 1.318 | -5.903 | 4.330 | 11.354 |
| Arbeitsgelegenheiten (AGH) | 29 | 57 | 0 | -31 | 3 | 179 | 1.683 | -1.833 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der geschätzten durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Differenzen im Vergleich zu den durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben für Sozialtransfers bei den Geflüchteten in der maßnahmenspezifischen Kontrollgruppe.

Die günstigste Einnahmen-Ausgaben-Bilanz 40 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen mit Abstand die EGZ auf, obwohl die Kosten je Förderfall mit am höchsten sind. Dies ergibt sich daraus, dass die Förderung unmittelbar mit der Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses verbunden ist. Damit ergeben sich schon am Anfang im Vergleich mit der Kontrollgruppe sehr starke Beschäftigungseffekte, die sich in Sozialbeiträge ummünzen. Hinzu kommen hohe Einsparungen bei den Ausgaben für Sozialleistungen, weil Geflüchtete durch die EGZ im Durchschnitt fast acht Monate weniger auf Transfers angewiesen sind. Ein weiterer, moderat bilanzverbessernder Effekt resultiert daraus, dass die Geförderten infolge EGZ seltener geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nachgehen – und Zeiten im Minijob mit systematisch niedrigeren Sozialbeiträgen verbunden sind.

Neben den EGZ weisen nur noch die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach 40 Monaten eine positive Einnahmen-Ausgaben-Bilanz auf. Dies gilt sowohl für die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber als auch für die Maßnahmen bei einem Träger, wobei jedoch die betriebsnahe Variante deutlich günstiger abschneidet. Bei den MAG sind einerseits die durchschnittlich eingesparten Sozialleistungen infolge kürzerer Zeiten im Hilfebezug annähernd vier Mal so groß wie bei den MAT. Andererseits fallen im betrachteten Zeitraum fast vier Mal so hohe Einnahmen aus Beiträgen und Steuern an, da die MAG relativ starke positive Beschäftigungseffekte entfalten. Anders als bei den EGZ verteilen sich diese sowohl auf sozialversicherungspflichtige als auch geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, sodass auch eine positive Wirkung der Maßnahmenteilnahme auf die Einnahmen aus Abgaben auf Minijobs zu verzeichnen ist.

Bei den übrigen untersuchten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen übersteigen – über die ersten 40 Monate nach Eintritt gerechnet – die damit verbundenen Ausgaben die bewirkten höheren Einnahmen. Bei den AGH kommt klar zum Tragen, dass diese die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt (zumindest im Durchschnitt über alle geförderten Geflüchteten) im Vergleich zur Kontrollgruppe praktisch nicht verändern. Zugleich schlägt eine Zunahme bei den Transferausgaben zu Buche, weil die Geförderten länger im Hilfebezug verbleiben. Ein längerer Hilfebezug belastet

auch die Bilanz bei den Geflüchteten, die an Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung teilnehmen. Dennoch – und trotz höherer Aufwendungen je Förderfall – schneiden diese in der Gesamtbilanz ähnlich ab wie AGH. Dies liegt an den positiven Wirkungen dieser Maßnahmen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sich bei der EQ zudem sehr schnell entfalten. Dass sich die Beschäftigungseffekte nur relativ schwach in zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand übersetzen, ist damit zu erklären, dass die beschäftigten Geförderten in der Regel ihre Ausbildung durchlaufen und währenddessen nur wenig verdienen. Erst nach dem Ausbildungsabschluss ist bei weiterer Beschäftigung mit einem Einkommenssprung zu rechnen, und damit verbunden mit einer Verbesserung der Einnahmenseite der Bilanz.¹⁴³ Einen investiven Charakter hat auch die FbW, obwohl sie im Integrationsverlauf zunächst mit Lock-in-Effekten verbunden ist. Die anfänglich schlechteren Beschäftigungschancen durch die Maßnahmenteilnahme werden durch die sich anschließend im Vergleich zur Kontrollgruppe verbesserten Beschäftigungschancen ausgeglichen, sodass sich 40 Monate nach Maßnahmenbeginn bereits recht substanzielle positive Wirkungen auf der Einnahmenseite zeigen. Diese – und ein im Durchschnitt um etwa eineinhalb Monate kürzerer Hilfebezug – führen in der Gesamtbetrachtung zu einer ähnlichen Kosten-Nutzen-Bilanz wie bei den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung.

5.7.3 Längerfristige Bilanzierung

Wegen des investiven Charakters insbesondere der FbW und der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung erscheint es sinnvoll, bei der Bilanzierung des Nutzens der Maßnahmenteilnahme – die einmaligen Ausgaben der erfolgten Förderung können als abgeschrieben gelten – einen längeren Zeithorizont zugrunde zu legen. Da die im Rahmen der Evaluation erfassten Geflüchteten in den Wirkungsanalysen zugrundeliegenden Daten maximal 40 Monate lang beobachtet werden, stützt sich die Erweiterung des Bilanzhorizonts auf eine Extrapolation. Es wird dafür unterstellt, dass die Arbeitsmarktintegration der Kontrollgruppe und die durchschnittlichen Treatment-Effekte bei den Geförderten im Verlauf zwischen dem 41. und 60. Monat nach Maßnahmeneintritt im Trend so entwickeln werden, wie im Verlauf der letzten sechs Monate, für die geschätzte Treatment-Effekte vorliegen. Tab. 21 fasst die Ergebnisse der unter dieser Voraussetzung erstellten Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen mit einem Zeithorizont fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt zusammen.¹⁴⁴

Es zeigt sich, dass sich bei allen untersuchten Maßnahmentypen – mit Ausnahme der im Mittel kaum beschäftigungswirksamen AGH – die pro Fall entstehenden Kosten schon mittelfristig amortisieren können, weil die Teilnahme zu einem signifikant verbesserten Verlauf der Arbeitsmarktintegration führt. Dazu tragen auch allmählich einsetzende zusätzliche Einnahmen aus der Einkommensteuer bei: Das Durchschnittseinkommen der Geförderten rückt mit zunehmender Beschäftigungserfahrung in den steuerpflichtigen Bereich vor.

¹⁴³ In den Bilanzierungen ist unterstellt, dass durch EQ Geförderte nach dem 36. Beschäftigungsmonat die Ausbildung beenden und dann ein durchschnittliches Einkommen auf dem Niveau der EGZ-Geförderten Beschäftigten erhalten. Bei den abH vollzieht sich dieser Übergang annahmegemäß erst nach dem 42. Beschäftigungsmonat.

¹⁴⁴ Nicht berücksichtigt sind eventuelle weitere Verbesserungen der Bilanzen, weil wegen der anhaltend positiven Beschäftigungseffekte der Maßnahmen auch die Wahrscheinlichkeit des Hilfebezugs in der Zeit nach dem 40. Monat im Vergleich zur Kontrollgruppe geringer sein dürfte. Es fehlt aber eine solide Basis, um die mit diesem Effekt verbundenen Einsparungen an Sozialtransfers zu quantifizieren.

Tab. 21 Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 60 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro)

| | davon: | | | | | Ausgaben Sozialleistungen (2) | Kosten der Maßnahme (3) | Einnahmen-Ausgaben-Bilanz = (1) - (2) - (3) |
|--|---------------|---------------------|----------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------|---|
| | Einnahmen (1) | Sozialbeiträge (1a) | Einkommensteuer (1b) | Abgaben auf Minijobs (1c) | Umsatzsteuer (1d) | | | |
| Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | | | | | | | | |
| Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) | 4.056 | 3.346 | 0 | 169 | 541 | -1.683 | 635 | 5.105 |
| Maßnahmen bei einem Träger (MAT) | 984 | 874 | -4 | -14 | 128 | -466 | 635 | 815 |
| Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | | | | | | | | |
| Einstiegsqualifizierung (EQ) | 2.871 | 2.739 | 0 | -118 | 250 | 67 | 2.331 | 473 |
| ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) | 5.804 | 4.903 | 53 | 26 | 822 | 324 | 2.697 | 2.783 |
| Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) | 4.998 | 4.386 | 99 | -144 | 657 | -1.072 | 5.738 | 332 |
| Eingliederungszuschüsse (EGZ) | 16.040 | 14.034 | 84 | -278 | 2.200 | -5.903 | 4.330 | 17.612 |
| Arbeitsgelegenheiten (AGH) | 126 | 166 | 0 | -55 | 15 | 179 | 1.683 | -1.736 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der geschätzten durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Differenzen im Vergleich zu den durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben für Sozialtransfers bei den Geflüchteten in der maßnahmenspezifischen Kontrollgruppe.

Die beste Einnahmen-Ausgaben-Bilanz weisen weiterhin die EGZ mit gut 17.600 Euro auf, gefolgt von den MAG mit einer Bilanz von gut 5.100 Euro und den abH mit fast 2.800 Euro. Die Bilanz der EQ ist im Vergleich der beiden Maßnahmen zur Berufsorientierung und Berufsausbildung schlechter, obwohl diese am Ende des erfassten Zeitraums zu einem höheren Beschäftigungsniveau führen. Dies ergibt sich jedoch primär daraus, dass der Abschluss der Ausbildung und die daran anschließende Zunahme des Erwerbseinkommens später erreicht werden. Noch längerfristig gerechnet könnten die EQ sogar eine bessere Bilanzposition erreichen als die abH. Im Vergleich der Maßnahmentypen steht auch die FbW fünf Jahre nach Maßnahmenbeginn noch relativ schlecht dar. Dies ist vor allem auf die im Vergleich zu den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung mehr als doppelt so hohen Kosten je Förderfall zurückzuführen. Auch hier dürfte die Bilanz, sofern die Treatment-Effekte nach fünf Jahren weiter anhalten, auf lange Sicht noch deutlicher in den positiven Bereich drehen. Dagegen dürfte die MAT-Bilanz nur noch wenig besser werden, da hier eine Maßnahmenteilnahme nur zu einer schwachen Verbesserung der Beschäftigungschancen führt.

Bei der Interpretation dieser Befunde zu beachten, dass ein einfacher Quervergleich zwischen den Maßnahmen nicht ohne weiteres sinnvoll ist. Auf Basis der Einnahmen-Ausgaben-Relationen ein Ranking der Wirtschaftlichkeit zu erstellen, wäre nur dann angemessen, wenn die verschiedenen Typen von Maßnahmen jeweils die gleiche Zielgruppe erreichen würden. Tatsächlich werden damit aber jeweils andere Zielgruppen gefördert. Insofern sollten die hier gezeigten Bilanzen für sich betrachtet und bewertet werden. Fördermaßnahmen, bei denen der finanzielle Nutzen die Kosten zumindest mittelfristig übersteigt, sind für sich genommen attraktive Investitionen, selbst wenn es Alternativen mit noch besserer Rendite gibt. Weiterhin ist bei der Interpretation der hier gezeigten Bilanzen zu beachten, dass der (Geld-)Wert der mit einer Maßnahme erreichten Verbesserung bei sozialen Zielgrößen nicht abgebildet ist. So könnte bei einer umfassenderen Bilanzierung auch die AGH der Nettonutzen positiv werden, wenn diese hinreichend zur sozialen Stabilisierung beitragen.

In der Gesamtschau legen bereits die lediglich auf Effekte der verbesserten Arbeitsmarktintegration abstellenden Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen nahe, dass die eingesetzten Integrationsmaßnahmen der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei den Geflüchteten zumindest auf mittlere Sicht erfreulich wirtschaftlich sind, weil sie den im Durchschnitt guten Integrationsfortschritt dieser Zielgruppe nochmals substanziell verbessern.

6. Bewertung von Maßnahmenkombinationen

6.1 Wirkungsverstärker Sprachförderung?

6.1.1 Einleitung

Ein wichtiger Faktor bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (wie auch zugewanderten Personen insgesamt) sind ihre deutschen Sprachkenntnisse. Im folgenden Abschnitt wird daher untersucht, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die zu evaluierenden Maßnahmen (und teilweise auch während der Teilnahme an den zu evaluierenden Maßnahmen) die Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme beeinflusst. Die hier genutzten Informationen zur Sprachförderung wurden in den Wirkungsanalysen in Kapitel 5 als Variablen für Matching-Schätzungen verwendet. Im Folgenden werden Personen anhand dieser Variablen in unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung eingruppiert und separate Matching-Analysen für diese Gruppen durchgeführt.

Zu diesem Zweck können zum einen Informationen aus der Längsschnitt-Befragung verwendet werden (im darin enthaltenen Kalendarium werden unter anderem Deutschkurs-Teilnahmen erfasst).¹⁴⁵ Zum anderen sind diesbezügliche Informationen in den Verwaltungsdaten der Untersuchungstichprobe enthalten. Letztere beinhalten jedoch nur optionale Selbstauskünfte, die von den Vermittlungsfachkräften nicht geprüft werden. Der Vorteil der Informationen aus der Längsschnitt-Befragung liegt somit in ihrer Vollständigkeit. Sie stehen allerdings nur für eine kleinere Fallzahl von Personen zur Verfügung und schränken deshalb z.B. die Analysen von Untergruppen ein. Aus diesem Grund werden die Daten der Längsschnitt-Befragung in diesem Abschnitt hauptsächlich für deskriptive Auswertungen herangezogen.¹⁴⁶

In den Untersuchungen einer möglichen Wirkungsverstärkung von Sprachförderung werden drei (aggregierte) Informationen über Kursteilnahmen verwendet: Erstens erfolgen Analysen auf Basis des Zeitpunkts des ersten Sprachkurses relativ zum Ankunftsdatum in Deutschland, zweitens auf Basis der Gesamtdauer der Sprachkurse vor dem betrachteten Maßnahmeneintritt, sowie drittens auf Basis eines vorlaufenden oder parallel zu der zu evaluierenden Maßnahme laufenden Sprachkurses (letzteres ist nur mit den Daten aus der Untersuchungstichprobe möglich).

Beim Zeitpunkt des ersten Sprachkurses wird zwischen Personen unterschieden, die an ihrem ersten Sprachkurs innerhalb des ersten Jahres nach ihrer Ankunft in Deutschland teilgenommen haben, und Personen, die eine spätere Sprachförderung erhalten haben. Die etwaige Teilnahme an diesem ersten Sprachkurs muss dabei in jedem Fall vor der zu evaluierenden Maßnahme erfolgt sein. Im Hinblick auf die Gesamtdauer der Sprachkurse wird unterschieden, ob Personen bis zur betrachteten Maßnahmenteilnahme keinen Sprachkurs besucht, eine Sprachförderung mit einer Gesamtdauer von bis zu sechs Monaten erhalten oder insgesamt bereits mehr als sechs Monate an einer

¹⁴⁵ In der Längsschnitt-Befragung wird die Teilnahme an Deutschkursen bzw. Deutschunterricht erfragt. Dies kann auch die Teilnahme an einem Integrationskurs einschließen.

¹⁴⁶ Auf eine gepoolte Schätzung über alle Maßnahmentypen hinweg wurde verzichtet, da diese nur sehr schwer zu interpretieren ist.

Sprachförderung teilgenommen haben.¹⁴⁷ Zusätzlich werden in einer weiteren Analyse auf Basis der Daten der Untersuchungstichprobe, die einen etwas anderen Blickwinkel einnimmt, Maßnahmen-teilnehmende untersucht, die vor Beginn der Maßnahme einen Sprachkurs begonnen haben. Dieser Sprachkurs kann vor der Maßnahme abgeschlossen worden sein, darf aber auch in die Maßnahmenzeit hineinlaufen. Außerdem werden Sprachkurse analysiert, an denen Teilnehmende mindestens sieben Tage gleichzeitig, also parallel zu der zu evaluierenden Maßnahme teilnehmen.

Der potenzielle Einfluss von Sprachförderung auf die Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme wird nachfolgend separat für die fünf zu evaluierenden Maßnahmentypen untersucht. Da zu erwarten ist, dass im Gegensatz zur Untersuchungstichprobe in der Längsschnitt-Befragung alle Sprachkurs-teilnahmen vollständig erfasst werden, aber die folgenden Wirkungsanalysen aufgrund der Fallzahlenproblematik nur auf Basis der Untersuchungstichprobe durchgeführt werden, kann anhand von Tab. 22 die Größe des Unterschieds in den beiden Datenquellen abgeschätzt werden. Hier wird deutlich, dass für alle Teilnehmenden unabhängig vom Maßnahmentyp in der Längsschnitt-Befragung deutlich häufiger eine Sprachkurs-Teilnahme beobachtet wird. So liegt der Anteil derjenigen ohne Sprachkurerfahrung in der Untersuchungstichprobe bei rund einem Viertel bis zu einem Drittel (bei den Teilnehmenden an einer EQ und abH sogar über 50 Prozent) und in der Längsschnitt-Befragung nur bei unter 20 Prozent. Entsprechend liegen die Anteile in den anderen Kategorien einer Sprachkursteilnahme von einem bis sechs Monaten und mehr als sechs Monaten vor Maßnahmeneintritt etwas höher in der Längsschnitt-Befragung, allerdings ist die Richtung der Verteilung in beiden Datenquellen ähnlich: Mit Ausnahme der Teilnehmenden an einer EQ oder abH in der Untersuchungstichprobe hat die Mehrheit mehr als sechs Monate Sprachkurerfahrung.

Tab. 22 Dauer der Teilnahme an Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt in der Untersuchungstichprobe und der Längsschnitt-Befragung (in Prozent)

| | MAG | MAT | EQ | abH | FbW | EGZ | AGH |
|-------------------------------|-------------|-----|----|-----|-----|-----|-----|
| Untersuchungstichprobe | in % | | | | | | |
| Kein Sprachkurs | 24 | 33 | 56 | 65 | 22 | 22 | 22 |
| 1 bis 6 Monate | 14 | 12 | 9 | 8 | 11 | 12 | 13 |
| 7 und mehr Monate | 63 | 55 | 35 | 27 | 67 | 66 | 65 |
| Längsschnitt-Befragung | in % | | | | | | |
| Kein Sprachkurs | 7 | 19 | 14 | 18 | 7 | 6 | 17 |
| 1 bis 6 Monate | 20 | 23 | 18 | 27 | 16 | 18 | 17 |
| 7 und mehr Monate | 73 | 58 | 68 | 55 | 77 | 76 | 65 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: In der Untersuchungstichprobe werden die Gesamtdauern für die drei Gruppen tagesgenau definiert. Die Gesamtdauer der Teilnahme an Sprachkursen beträgt hier somit entweder 0 Tage, 1 bis 180 Tage, oder mindestens 181 Tage.

In der Längsschnitt-Befragung wird tendenziell ein früheres Datum des ersten Sprachkurses (absolviert vor Maßnahmeneintritt) genannt, unabhängig vom Maßnahmentyp. So geben dort anteilig mehr Personen an, bereits im ersten Jahr nach der Ankunft in Deutschland ihren ersten Sprachkurs besucht zu haben, als in der Untersuchungstichprobe.

¹⁴⁷ Zur Bestimmung der Monatsabgrenzung wurde der Median herangezogen. In der Untersuchungstichprobe werden diese Gesamtdauern für die drei Gruppen tagesgenau definiert. Die Gesamtdauer der Teilnahme an Sprachkursen beträgt hier somit entweder 0 Tage, 1 bis 180 Tage, oder mindestens 181 Tage.

Um einen Überblick über die Dynamik der Sprachförderung nach Maßnahmeneintritt zu erhalten und etwaige diesbezügliche Unterschiede zwischen Maßnahmentypen zu erkennen, stellt Tab. 23 die durchschnittliche Dauer in Monaten für jeweils halbjährliche Intervalle ab dem ersten Monat nach Maßnahmeneintritt dar. Auch hier zeigen sich im Durchschnitt längere Dauern in der Längsschnitt-Befragung als in der Untersuchungsstichprobe. Tendenziell ist über die Zeit ein Abwärtstrend zu beobachten. Die verbrachte Zeit in Sprachkursen nimmt demnach nach Maßnahmenbeginn immer weiter ab, allerdings gilt dies in der Untersuchungsstichprobe nicht für die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung sowie FbW. Die meisten Sprachkurse nach Maßnahmenbeginn werden von MAT- und AGH-Teilnehmenden besucht, die wenigsten von FbW- und EGZ-Teilnehmenden (zumindest aufgrund von Daten der Längsschnitt-Befragung), welche ja auch schon vor Maßnahmeneintritt mehr Sprachkurseerfahrung hatten. In den in Tab. 23 aufgeführten Werten sind auch die Personen enthalten, die keine Sprachkurse besuchen. Wird die Auswertung auf diejenigen konditioniert, die mindestens einen Monat (bzw. einen Tag in der Untersuchungsstichprobe) in einem Sprachkurs waren, liegen die durchschnittlichen Werte jeweils rund zwei bis drei Monate höher.

Insgesamt zeigt sich, dass die Sprachkursteilnahmen in der Längsschnitt-Befragung tatsächlich vollständiger erfasst werden. Allerdings scheint sich die hauptsächliche Differenz darauf zu beziehen, ob überhaupt eine Angabe über eine Sprachkursteilnahme vorliegt, und weniger auf die Dauer oder die Intensität der Sprachkurse.

Tab. 23 Dauer der Teilnahme an Sprachkursen nach Maßnahmeneintritt in der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung (in Monaten)

| | MAG | MAT | EQ | abH | FbW | EGZ | AGH |
|--------------------------------|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Untersuchungsstichprobe | in Monaten | | | | | | |
| Monat 1-6 | 1,1 | 1,3 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 1,6 |
| Monat 7-12 | 0,7 | 1,2 | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 1,6 |
| Monat 13-18 | 0,5 | 0,9 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 1,2 |
| Längsschnitt-Befragung | in Monaten | | | | | | |
| Monat 1-6 | 1,6 | 2 | 0,8 | 1,2 | 0,9 | 0,3 | 1,8 |
| Monat 7-12 | 1,1 | 1,7 | 0,6 | 1,1 | 0,8 | 0,3 | 1,6 |
| Monat 13-18 | 0,8 | 1,6 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 1 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: In der Untersuchungsstichprobe werden die tagesgenauen Dauern zur besseren Vergleichbarkeit in Monate umgerechnet (dividiert durch 30,5).

6.1.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

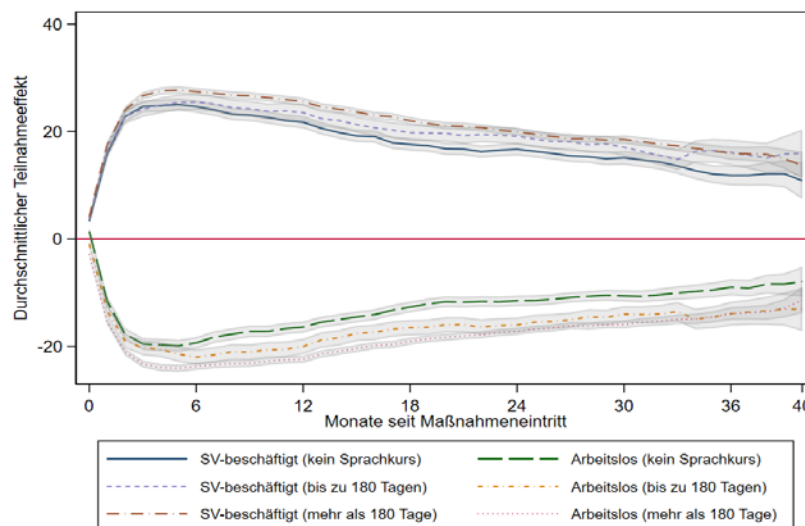
In den Wirkungsanalysen zeigt sich, dass in den ersten zwölf Monaten nach Maßnahmeneintritt in eine MAG kein Unterschied in den Teilnahmeeffekten von Personen mit einem frühen Sprachkurs nach Einreise und derjenigen mit einem späten Sprachkurs nach Einreise auf die Wahrscheinlichkeit festzustellen ist, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen oder arbeitslos zu sein. Ab einem Jahr nach Maßnahmeneintritt kann ein etwas ausgeprägter Effekt für Personen mit einem späten Sprachkurs festgestellt werden. Dies gilt auch für verschiedene über den Beobachtungszeitraum aggregierte Zielgrößen. Geflüchtete mit einem frühen Sprachkurs erfahren allerdings eine stärkere Wirkung einer MAG-Teilnahme auf ihr erstes beobachtetes Tagesentgelt und

auf die kumulierte Lohnsumme. Ein eindeutiger oder großer Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist jedoch nicht feststellbar.

Im Hinblick auf die Unterscheidung nach der vorherigen Dauer in Sprachkursen zeigt sich, dass Teilnehmende ohne Sprachkurserfahrung zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts nach den deskriptiven Auswertungen jünger, etwas schlechter ausgebildet und etwas später nach Deutschland eingereist sind, während sie zugleich deutlich häufiger im SGB III betreut werden als die anderen beiden Untergruppen. Diese Merkmalsunterschiede erscheinen inhaltlich plausibel.

Abb. 45 stellt die Effekte einer MAG-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration der drei Untergruppen dar. Die Ergebnisse zeigen, dass sich für Personen, die zuvor bereits eine längere Zeit in Sprachkursen verbracht haben, tendenziell die höchsten MAG-Teilnahmeeffekte ergeben. Insbesondere ergibt sich ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geflüchteten mit einer Sprachkurserfahrung von mehr als 180 Tagen und denjenigen ganz ohne Sprachkurserfahrung. Im Hinblick auf über den Beobachtungszeitraum aggregierte Zielgrößen zeigt sich insbesondere bei der kumulierten Lohnsumme (auch konditioniert auf Vollzeitbeschäftigung) ein höherer Effekt für die Personen mit der größten Sprachkurserfahrung. Darüber hinaus sind die Teilnahmeeffekte allerdings recht vergleichbar zwischen den drei Gruppen. Auch wenn es Hinweise für etwas stärkere Wirkungen der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten mit der intensivsten Sprachkurserfahrung gibt, sind die MAG-Teilnahmeeffekte auch in den anderen beiden betrachteten Gruppen jeweils sehr ausgeprägt, positiv und statistisch signifikant.

Abb. 45 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAG mit einer Sprachkurserfahrung von mehr als 180 Tagen eine rund 26 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Als weitere Dimension einer möglichen Wirkungsverstärkung von Sprachförderung werden anhand der Untersuchungsstichprobe vorlaufende und parallel laufende Sprachkurse zu der zu evaluierenden Maßnahmenteilnahme untersucht. Für 24.899 MAG-Eintritte, also eine eindeutige Mehrheit, kann ein Sprachkurs identifiziert werden, der vor dem Maßnahmeneintritt begonnen hat. Für 4.034 MAG-Eintritte kann ein Sprachkurs identifiziert werden, der mindestens sieben Tage parallel zu der betrachteten Maßnahme stattfindet. Letztere sind, abgesehen von 12 Beobachtungen, eine Untergruppe der MAG-Eintritte mit einem vorlaufenden Sprachkurs.

Deskriptiv zeigen sich keine starken Unterschiede zwischen den Merkmalen der beiden Gruppen – außer, dass Teilnehmende mit einem vorlaufenden Sprachkurs etwas besser ausgebildet sind als Teilnehmende mit parallelem Sprachkurs. Die geschätzten Teilnahmeeffekte zeigen, dass eine MAG-Teilnahme mit einem vorlaufenden Sprachkurs einen stärkeren Effekt auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat, insbesondere in den ersten 24 Monaten nach Maßnahmeneintritt, als ein zumindest zeitweise parallel laufender Sprachkurs. Möglicherweise hängt dies mit dem etwas höheren Ausbildungsniveau in der Gruppe der Personen mit vorlaufendem Sprachkurs zusammen oder mit der Tatsache, dass die Sprachförderung dieser Gruppe tendenziell früher relativ zum Maßnahmeneintritt stattfindet. Die Teilnahmeeffekte der Gruppe mit parallelem Sprachkurs sind insbesondere in den ersten 24 Monaten nach Maßnahmeneintritt geringer als diejenigen einer MAG-Teilnahme allgemein. Dies könnte auf Lock-in-Effekte für diese Gruppe aufgrund des laufenden Sprachkurses hindeuten.

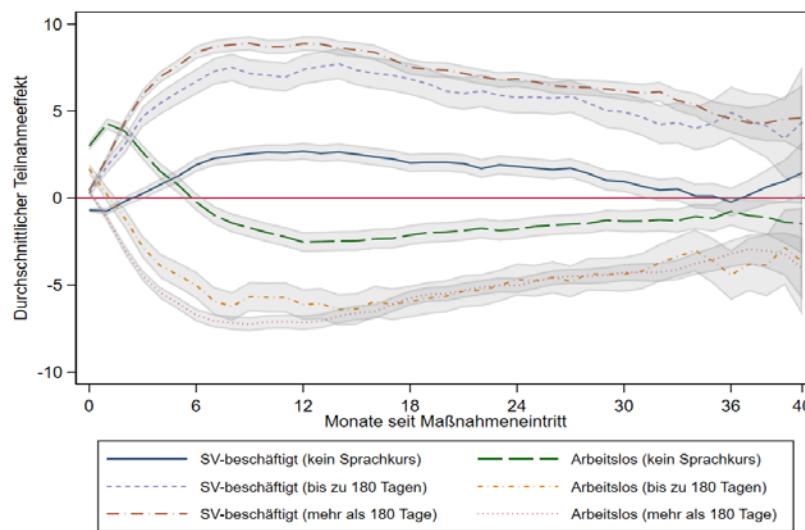
Im Hinblick auf MAT-Teilnehmende zeigt sich, dass die Teilnahmeeffekte der MAT-Teilnehmenden mit einem frühen ersten Sprachkurs etwas geringer sind als die MAT-Teilnahmeeffekte von Personen mit einem späten Sprachkurs. Allerdings sind diese Unterschiede nicht besonders ausgeprägt – und für beide Gruppen resultieren darüber hinaus höhere Teilnahmeeffekte als für MAT-Teilnehmende insgesamt. Letztere Beobachtung deutet an, dass ein vorheriger Sprachkurs die Arbeitsmarktintegration von MAT-Teilnehmenden positiv beeinflusst und die diesbezügliche Wirkung einer MAT-Teilnahme verstärken könnte. Hingegen scheint der Zeitpunkt des ersten Sprachkurses in Relation zur Ankunft in Deutschland für die Wirkung einer MAT relativ vernachlässigbar.

Die Analyse der unterschiedlichen Dauern in Sprachkursen von MAT-Teilnehmenden bestätigt die Hypothese einer Wirkungsverstärkung durch vorherige Sprachförderung (im Vergleich zu keiner Sprachförderung). In der Untersuchungsstichprobe haben die meisten MAT-Teilnehmenden (55 Prozent) zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts bereits mehr als 180 Tage in Sprachkursen verbracht (siehe auch Tab. 22). 33 Prozent der MAT-Teilnehmenden verfügen zum Maßnahmeneintritt über keine Sprachkurerfahrung, während 12 Prozent der MAT-Teilnehmenden zu diesem Zeitpunkt bereits bis zu 180 Tagen in Sprachkursen verbracht haben. Je weniger Sprachkurerfahrung die MAT-Teilnehmenden haben, desto höher ist der Frauenanteil in der jeweiligen Gruppe, desto später sind die Personen nach Deutschland gekommen, und desto höher ist der Anteil an Geflüchteten, die im SGB III betreut werden. Abb. 46 stellt die Resultate für Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration dar.

Im Gegensatz zu den MAG-Ergebnissen sind hier doch recht deutlich voneinander abgegrenzte Verläufe der Teilnahmeeffekte für die einzelnen Untergruppen erkennbar. So resultieren für MAT-Teilnehmende, die mehr Sprachkurerfahrung haben, deutlich positivere Effekte auf die Arbeitsmarktintegration als für diejenigen mit weniger Sprachkurerfahrung. Insbesondere die Gruppe derer, die bis zur Maßnahmenteilnahme keine Sprachkurse absolviert hat (soweit dies in der Untersuchungsstichprobe beobachtet wird), weist deutlich geringere Teilnahmeeffekte im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auf. Die Effekte für MAT-Teilnehmende, die zuvor mehr als 180 Tage an einem Sprachkurs teilgenommen haben, sind höher

als die durchschnittlichen MAT-Teilnahmeeffekte. Derartige Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen zwischen den betrachteten Gruppen zeigen sich auch für die Zielgröße der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie für über den Beobachtungszeitraum aggregierte Zielgrößen. Erneut scheint der entscheidende Unterschied darin zu bestehen, ob jemand zuvor an einem Sprachkurs teilgenommen hat oder nicht. Die Dauer der vorherigen Sprachkursteilnahmen scheint hingegen für eine Wirkungsverstärkung eher vernachlässigbar zu sein. Diese Ergebnisse verdeutlichen somit, dass die Wirkung einer MAT durch die Teilnahme an einem (oder mehreren) Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt verstärkt wird.

Abb. 46 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAT, die bis zum Maßnahmeneintritt mehr als 180 Tage durch Sprachkurse gefördert wurden, eine rund neun Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Die Analyse der vorlaufenden und zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurse führt bei den MAT zu ähnlichen Wirkungsheterogenitäten wie bei zuvor den MAG. Für MAT-Teilnehmende mit einem vorlaufenden Sprachkurs werden stärkere Teilnahmeeffekte auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung festgestellt als für diejenigen mit einem zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurs (dies gilt bis etwa 34 Monate nach Maßnahmeneintritt), was möglicherweise an einer Überforderung der letzteren Gruppe liegen könnte. MAT-Teilnehmende mit einem zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurs weisen außerdem einen längeren Lock-in-Effekt auf, möglicherweise eben wegen des parallel laufenden Sprachkurses.

Insgesamt ergeben sich auf Basis der Resultate zu einer möglichen Wirkungsverstärkung der Teilnahmeeffekte an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durch eine vorherige Sprachförderung folgende Befunde: Erstens verstärkt eine – wie auch immer definierte – Sprachförderung, die vor dem Maßnahmeneintritt erfolgt, die jeweilige Maßnahmenwirkung und trägt maßgeblich zum Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden bei. Zweitens ist dieser Befund einer

Wirkungsverstärkung deutlich ausgeprägter bei MAT-Teilnehmenden als bei MAG-Teilnehmenden. So werden für MAG-Teilnehmende mit weniger, früherer oder späterer Sprachkurerfahrung trotzdem noch hohe Teilnahmeeffekte auf ihre Arbeitsmarktintegration gefunden. Insbesondere für MAT-Teilnehmende ohne jegliche Sprachkurerfahrung resultieren jedoch nur deutlich verringerte Effekte einer MAT-Teilnahme im Vergleich zu den Teilnahmeeffekten für Geflüchtete mit Sprachkurerfahrung.

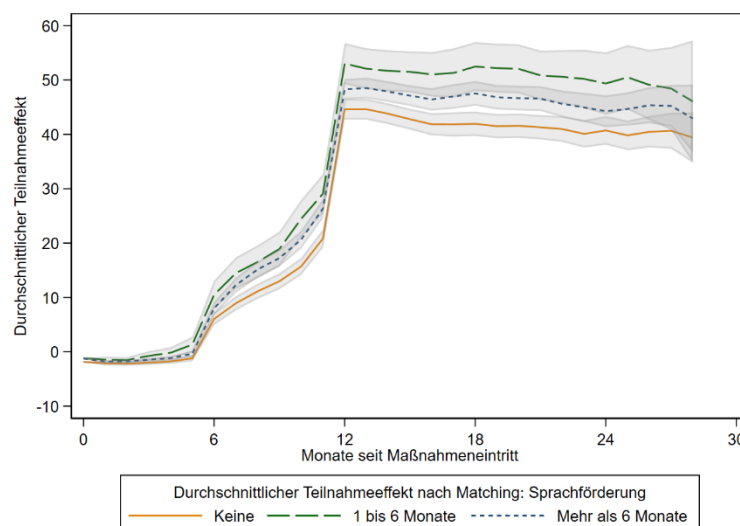
6.1.3 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

Einerseits werden bereits zum Absolvieren einer Berufsausbildung Deutschkenntnisse gefordert, andererseits unterstützen die Maßnahmen der Berufsbildung die Geflüchteten beim Erlernen der deutschen Sprache. Die Nachhilfe in Deutsch ist beispielsweise fester Bestandteil der abH. Zudem kommen die Geflüchteten durch berufsvorbereitende Maßnahmen, beispielsweise durch ein Praktikum im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung, mit anderen Menschen in Kontakt und können dadurch die deutsche Sprache besser erlernen.

Ziel der folgenden Analysen ist es daher, zu ergründen, wie sich die Effekte der Teilnahme an einer abH oder EQ mit dem Besuch eines Sprachkurses verändern. Dazu werden nachfolgend verschiedene Matching-Analysen zu Zeitpunkt und Dauer der Sprachkurse vorgestellt. Daneben wird auch untersucht, wie sich ein Sprachkurs vor der (fiktiven) Teilnahme an der Maßnahme auswirkt.

Unterschiede in den Teilnahmeeffekten ergeben sich beim Matching-Ansatz mit der Untersuchungsstichprobe vor allem nach der Dauer der Sprachkurse. Dazu stellt Abb. 47 dar, wie der Effekt der Teilnahme an einer EQ nach der Dauer der vorherigen Teilnahme an einem Sprachkurs variiert.

Abb. 47 **Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden exklusive EQ nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)**



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EQ, die keinen Sprachkurs besucht haben, eine etwa 45 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende, die keinen Sprachkurs besucht haben.

Den stärksten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein, verzeichnen Personen, die vor der EQ einen Sprachkurs mit einer Dauer zwischen einem und sechs Monaten besucht haben. Am zweithöchsten ist der EQ-Teilnahmeeffekt bei einer vorherigen Sprachkursdauer von mehr als sechs Monaten, am geringsten bei keiner vorherigen Sprachkursteilnahme. Wird die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inklusive Ausbildung) betrachtet (hier nicht abgebildet), ändert sich die Reihenfolge der Effektgröße. Der Effekt für Geflüchtete, die einen Sprachkurs für die Dauer von ein bis sechs Monaten absolvieren, ist zwar immer noch am größten, dagegen ist der Effekt für Geflüchtete, die mehr als sechs Monate einen Sprachkurs besucht haben, am geringsten. Für beide Arbeitsmarktergebnisse gilt, dass die Unterschiede zwischen den Gruppen hauptsächlich zwischen dem ersten und zwölften Monat nach Beginn der EQ entstehen – bis zum Übergang in Ausbildung.

Bezogen auf die Kombination von Sprachkursen und EQ zeigen sich ähnliche Muster. Dass die Wirksamkeit der EQ für Geflüchtete, die zuvor mehr als sechs Monate an Sprachkursen teilgenommen haben, nicht am höchsten ist, scheint überraschend, kann jedoch unterschiedliche Gründe haben. Zum einen spiegelt die Dauer eines Sprachkursbesuchs nicht unbedingt das tatsächliche Sprachniveau wider. Personen, die besonders lange Sprachkurse besuchen, könnten die Personen sein, die den größten Nachholbedarf haben – die Sprache also am wenigsten beherrschen. Zum anderen sind hohe oder geringe Teilnahmeeffekte nicht unbedingt Ausweise von (Miss-)Erfolgen der Treatmentgruppe, sondern können häufig auch auf die (potenziellen) Ergebnisse der Kontrollgruppe zurückgeführt werden: Geflüchtete, die an Sprachkursen teilgenommen haben, finden auch ohne EQ häufiger eine Beschäftigung. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass Geflüchtete, die schon mehr als sechs Monate Sprachkurse absolviert haben, in den ersten sechs Monaten einen stark negativen Teilnahmeeffekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit aufweisen, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Der Lock-in-Effekt ist hier demnach besonders ausgeprägt, da die Kontrollgruppe in dieser Zeit bereits Fortschritte bei ihrer Arbeitsmarktintegration erzielt.

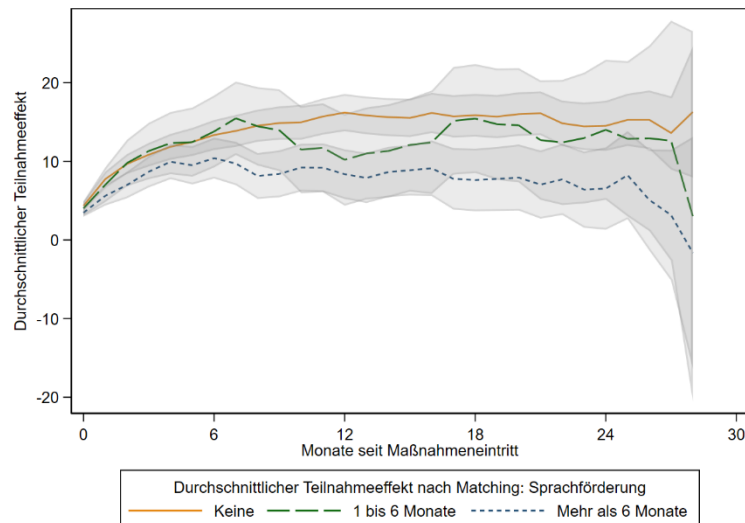
Im Unterschied zur Dauer der Sprachkurse lassen sich keine Unterschiede im Hinblick auf den Zeitpunkt des Sprachkurses (vor oder nach den ersten zwölf Monaten in Deutschland) feststellen.

Abb. 48 zeigt die Heterogenität der abH-Teilnahmeeffekte im Hinblick auf den vorherigen Besuch von Sprachkursen auf Basis des Matching-Ansatzes mit der Untersuchungsstichprobe. Geflüchtete, die zuvor mehr als sechs Monate einen Sprachkurs absolviert haben, weisen die geringsten Teilnahmeeffekte auf. Geflüchtete, die im Vorfeld keinen Sprachkurs besucht haben, haben dagegen die größten Effekte einer abH-Teilnahme. Das ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass ein Teil der Geflüchteten, die eine abH absolvieren, Nachhilfe in Deutsch erhält. Die Effekte zeigen sich sowohl bezogen auf die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu absolvieren, als auch bezogen auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Ausbildung) zu befinden. Wie bei der Sprachkursdauer impliziert dies, dass Personen ohne eine vorherige Sprachförderung am stärksten von einer abH profitieren.

Zusammenfassend verdeutlichen die Ergebnisse, dass Kenntnisse der deutschen Sprache eine wichtige Rolle für die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung spielen. Für eine sinnvolle Interpretation müssen jedoch immer die (potenziellen) Ergebnisse der Personen in Treatment- und Kontrollgruppe verglichen werden. So zeigt sich, dass Geflüchtete, die zuvor eine längere Sprachförderung erfahren haben, zwar von einer EQ oder abH profitieren, jedoch geringere Effekte einer Teilnahme aufweisen als Geflüchtete mit kürzerer vorheriger Sprachförderung. Mit großer Vorsicht lässt sich somit die Schlussfolgerung ziehen, dass weniger eine Komplementarität als eine Substitutionsbeziehung zwischen einer vorherigen Sprachförderung und den hier betrachteten Maßnahmen besteht. Bei dieser Interpretation muss allerdings bedacht werden, dass die ermittelten

Unterschiede in der kausalen Wirksamkeit der Maßnahmen ihrerseits nicht unbedingt kausal interpretiert werden können, da sie von nicht erfassten Merkmalen und dabei insbesondere von einer unterschiedlichen Sprachlernfähigkeit beeinflusst sein können.

Abb. 48 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH, die keinen Sprachkurs besucht haben, eine etwa 16 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende, die keinen Sprachkurs besucht haben.

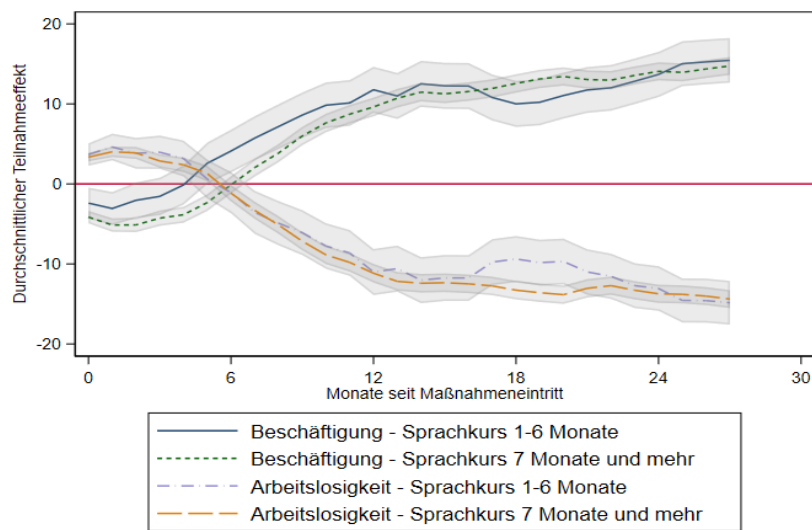
6.1.4 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

Vor dem Hintergrund der Ausführungen in Abschnitt 6.1.1 werden die folgenden Analysen ausschließlich auf Basis der administrativen Daten durchgeführt, da entsprechende Auswertungen auf Basis der Befragungsdaten wegen der zu geringen Beobachtungszahl nicht möglich sind. Wie ebenfalls in Abschnitt 6.1.1 diskutiert, stellt dieser Umstand jedoch keine große Einschränkung dar. So wird der Anteil an Geflüchteten, die bereits vor Maßnahmeneintritt einen Sprachkurs besucht haben, in den administrativen Daten zwar etwas (um rund ein Fünftel) unterschätzt, doch in Bezug auf die Dauer oder den Beginn der Sprachkursteilnahme ergeben sich kaum Abweichungen zwischen den administrativen und den Befragungsdaten.

Hinsichtlich des Zeitpunkts des Beginns des ersten Sprachkurses zeigen sich keine heterogenen Wirkungen der FbW.¹⁴⁸ Auch in Bezug auf die Dauer der Sprachkurse vor Maßnahmeneintritt unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte nur geringfügig für Geflüchtete mit kurzer (bis zu sechs Monaten) und langer (sieben Monate und mehr) Sprachkursdauer (Abb. 49).

¹⁴⁸ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abb. 49 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die 1 bis 6 Monate an einem Sprachkurs teilgenommen haben, eine etwa 14 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Während sich kaum Unterschiede in der Beschäftigungswirkung von FbW zeigen, wirkt sich die FbW-Teilnahme für Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer tendenziell positiver auf die Qualität der Beschäftigung im Sinne einer höheren Beschäftigungsstabilität, einer geringeren Wahrscheinlichkeit der nicht qualifikationsadäquaten Tätigkeit und eines höheren Lohns aus.¹⁴⁹ Die leicht positivere Wirksamkeit von FbW für diejenigen Geflüchteten, die eine kurze Sprachkursdauer aufweisen, könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Dauer des Sprachkursbesuchs nicht zwangsläufig das Sprachniveau der Geflüchteten widerspiegeln muss. Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer könnten vielmehr im Durchschnitt bessere Sprachfähigkeiten aufweisen, was sich in Kombination mit einer FbW wiederum positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt.

Eine deutlichere Heterogenität in der Wirkung von FbW zeigt sich dahingehend, ob die FbW-Teilnehmenden bei Maßnahmeneintritt jemals an einem Sprachkurs teilgenommen haben oder nicht. So setzt für Geflüchtete ohne vorherige Sprachkursteilnahme der positive Effekt von FbW auf die Beschäftigung erst etwas später ein und erreicht nach zwei Jahren nur ein Niveau von unter zehn Prozentpunkten (Abb. 50). Auch die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit ist für diese Personengruppe noch bis knapp ein Jahr nach Maßnahmeneintritt höher als für die Kontrollgruppe. Nur geringfügige Unterschiede in Abhängigkeit von der vorherigen Sprachkursteilnahme zeigen sich hingegen in der Wirkung der FbW auf das Tagesentgelt.¹⁵⁰ Die ungeachtet der Untererfassung von

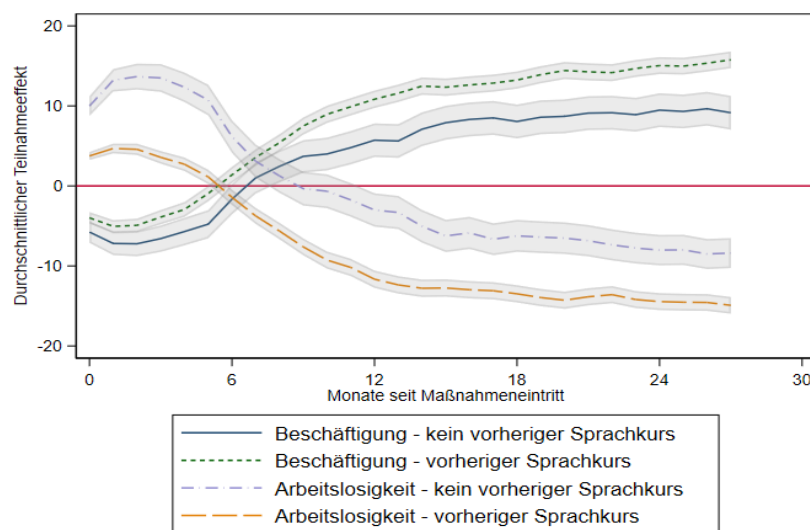
¹⁴⁹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

¹⁵⁰ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Sprachkursen in den administrativen Daten sehr deutlichen Unterschiede in der Beschäftigungswirkung von FbW für Sprachkursteilnehmende und Nichtteilnehmenden könnten bedeuten, dass die tatsächlichen Unterschiede in der Wirkung von FbW noch größer sind als hier gezeigt.

Hinsichtlich der parallelen Sprachkursteilnahme werden dagegen kaum heterogene Maßnahmeneffekte deutlich. So hat die FbW für die sieben Prozent der Geflüchteten, die parallel zur FbW an einem Sprachkurs teilnehmen, eine ähnliche Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration wie für Geflüchtete, die nicht parallel an einem Sprachkurs teilnehmen.¹⁵¹

Abb. 50 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Sprachkursteilnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die vorher an einem Sprachkurs teilgenommen haben, eine etwa 15 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

6.1.5 Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

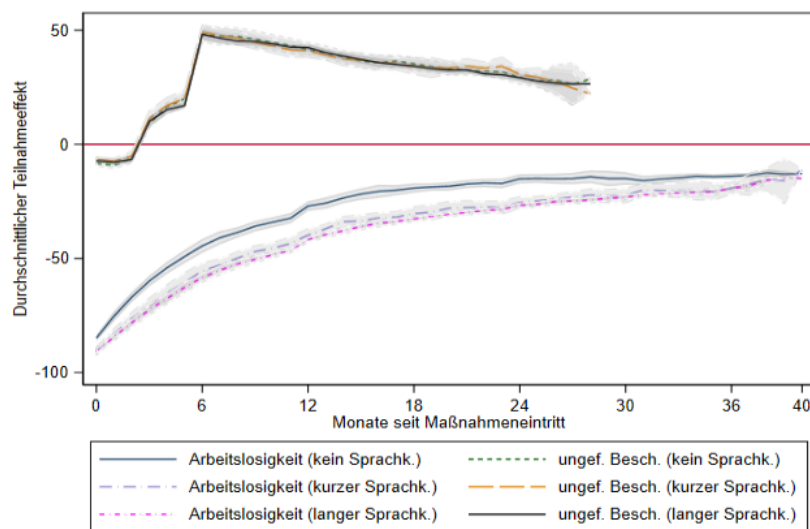
Wie Abb. 51 zeigt, gibt es bezüglich unterschiedlicher vorheriger Sprachkurserfahrungen keinerlei Wirkungsunterschiede von EGZ im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Auch bezüglich der Arbeitslosigkeit können keine (statistisch signifikanten) Unterschiede der Maßnahmenwirkungen zwischen Teilnehmenden gefunden werden, die zuvor maximal 180 Tage einen Sprachkurs besucht haben und denjenigen, die zuvor noch länger Sprachkurse absolviert haben. Dagegen ist selbst knapp drei Jahre nach Maßnahmeneintritt zu erkennen, dass der Treatment-Effekt im Hinblick auf Arbeitslosigkeit am geringsten (kleinste Differenz in der Höhe der Arbeitslosigkeit zwischen Teilnehmenden und Personen in der Kontrollgruppe) für Teilnehmende ist, die zuvor keinen Sprachkurs besucht haben. Dieser Effekt bei der Arbeitslosigkeit wird getrieben von der Tatsache, dass sich unter den Teilnehmenden die Arbeitslosigkeit unabhängig von der vorherigen

¹⁵¹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Dauer in Sprachkursen sehr ähnlich entwickelt, während die bei den Kontrollpersonen nicht zutrifft: Die Arbeitslosigkeit geht vor allem bei denjenigen am stärksten zurück (und nähert sich somit am meisten dem Niveau der Teilnehmenden an), die zuvor keinen Sprachkurs absolviert haben.

Es ist also möglich, dass sich vor allem Kontrollpersonen ohne Sprachkurse stärker vom Arbeitsmarkt zurückziehen und somit auch nicht (mehr) als arbeitsuchend registriert sind. Beim Indikator Beschäftigung sind dagegen sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den Kontrollpersonen deutlich geringere Unterschiede in der Beschäftigungsquote zu sehen. Im Hinblick auf diese Zielgröße scheint demnach für beide Gruppen die Dauer des vorherigen Sprachkurses nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Abb. 51 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

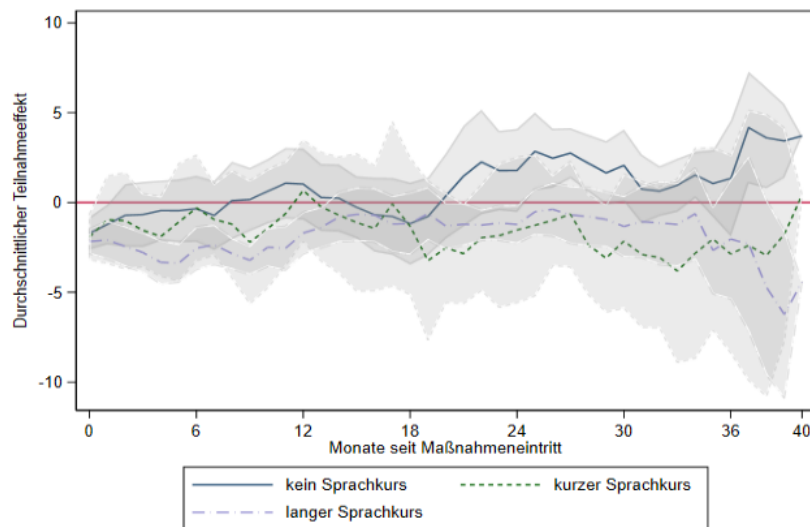
Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine 42 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

6.1.6 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Die Wirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (im Vergleich zu den Personen in der Kontrollgruppe) der unterschiedlichen Dauern von Sprachkursen vor einer AGH werden in Abb. 52 dargestellt. Für die teilnehmenden Personen mit längeren Zeiten in Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt sind für die ersten zwölf Monate ab Maßnahmenbeginn negative Treatment-Effekte erkennbar. Hier ist es wahrscheinlich, dass die Personen in der Kontrollgruppe im Hinblick auf eine Arbeitsmarktintegration von diesen bereits absolvierten Sprachkursen profitieren, während die Teilnehmenden während ihrer Maßnahme seltener Beschäftigung finden. Somit handelt es sich für die Gruppe mit längeren Dauern in Sprachkursen vor Maßnahmeneintritt um den klassischen Lock-in-Effekt. Genau umgekehrt verhält es sich für die Gruppe, die vor Maßnahmeneintritt keinen

Sprachkurs absolvierte. Hier finden sich weitgehend insignifikante Effekte. Es ist zu vermuten, dass der fehlende Sprachkurs auch die Arbeitsmarktintegration für die Kontrollpersonen erschwert, sodass keinerlei Lock-in-Effekt für die Teilnehmenden und somit auch kein Unterschied zu Personen in der Kontrollgruppe entsteht.

Abb. 52 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

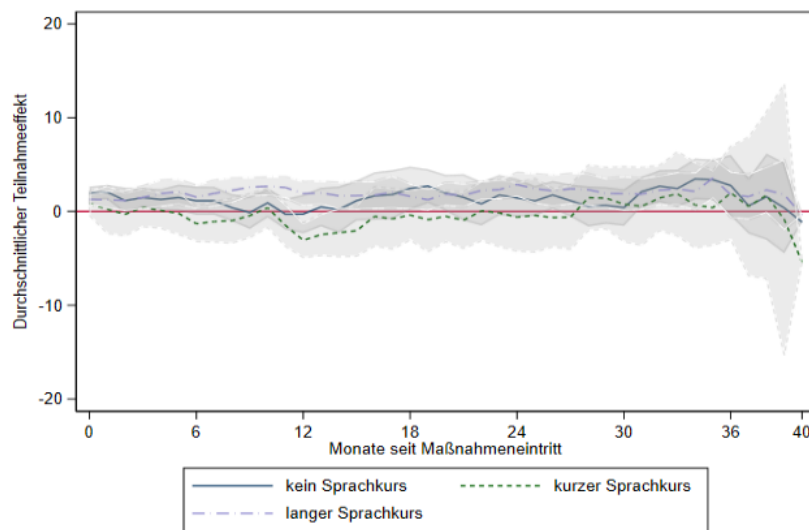
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine um einen Prozentpunkt höhere Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

In Abb. 53 wird die gleiche Analyse im Hinblick auf die Teilnahmeeffekte bezüglich Arbeitslosigkeit gezeigt. Sowohl für Personen mit keinem Tag als auch für Personen mit nur einer kurzen Zeit in Sprachkursen werden durchgängig weder negative noch positive Wirkungen gemessen. Dagegen sind bei längeren Sprachkursen für fast alle Monate ab (fiktivem) Maßnahmeneintritt signifikant positive Effekte zu sehen – diese Teilnehmenden sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als die dazugehörigen Personen in der Kontrollgruppe. Da für diese Gruppe allerdings kein negativer Beschäftigungseffekt für den Zeitraum ab zwölf Monaten nach Maßnahmeneintritt festgestellt wird, kommen zwei mögliche Erklärungen in Betracht. Zum einen könnte die Arbeitsgelegenheit dazu führen, dass Personen, die bereits viel Zeit in Sprachkursen vorab investiert haben, sich enttäuscht vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Dies erscheint aber eher unwahrscheinlich. Die zweite Erklärung wäre, dass dieser Personenkreis durch die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit für anspruchsvollere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen „fit“ gemacht wird und deshalb weder in Beschäftigung noch in Arbeitslosigkeit zu finden ist.

Abb. 53

Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

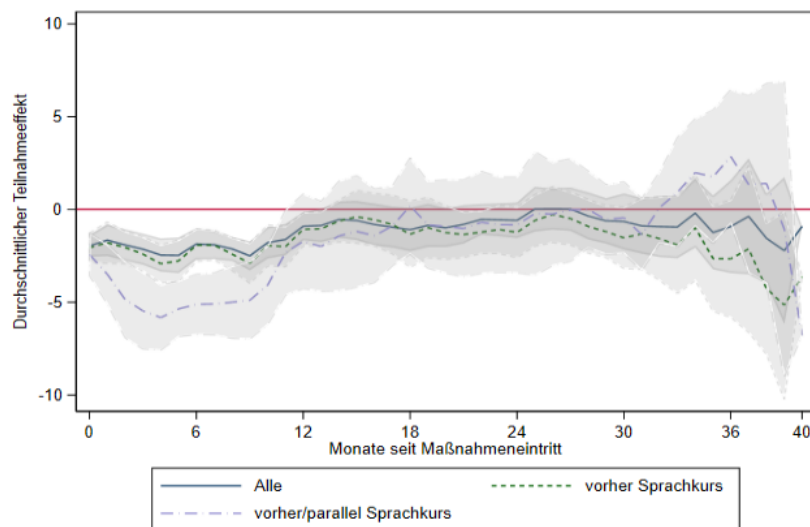
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine gleich hohe Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Bislang wurde analysiert, ob die Länge der besuchten Sprachkurse die Auswirkungen auf Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit beeinflusst. Im Folgenden wird betrachtet, ob sich die Wirkung der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen zwischen Personen, die vorher oder parallel einen Sprachkurs besuchen, im Vergleich zu allen Teilnehmenden unterscheidet.

Die Analysen verdeutlichen, dass Teilnehmende mit überschneidendem Sprachkurs, bis zu zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt einen signifikant negativeren Beschäftigungseffekt verzeichnen als die Teilnehmenden insgesamt (Abb. 54). Folglich verstärkt sich der Lock-in-Effekt, da die Zeit der Teilnehmenden in weiteren (Sprach-)Maßnahmen neben der Arbeitsgelegenheit gebunden und daher nicht verstärkt in die Arbeitssuche investiert werden kann. Auch zu einem späteren Zeitpunkt zeigt sich kein anderes Bild, die Teilnehmenden mit überschneidendem Sprachkurs finden also zu einem späteren Zeitpunkt nicht eher eine Beschäftigung (im Vergleich zu solchen Personen in der Kontrollgruppe) als alle Teilnehmenden (im Vergleich zu allen Personen in der Kontrollgruppe). Auch bei einer Betrachtung des absoluten Beschäftigungsniveaus liegen die Teilnehmenden mit parallelen Sprachkursen auf einem sehr ähnlichen Niveau wie der Durchschnitt aller Teilnehmenden.

Abb. 54 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



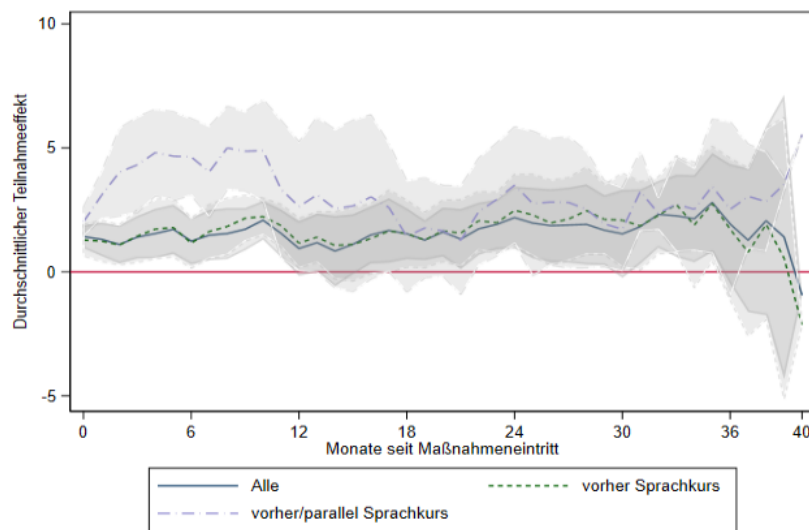
Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher einen Sprachkurs besucht haben, eine um einen Prozentpunkt geringere Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Auch im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit sind deutliche Effekte bei einem Vergleich der Treatment-Effekte aller Teilnehmenden mit denen, die vorher und/oder parallel einen Sprachkurs absolvieren, zu erkennen (Abb. 55): Sie weisen für die ersten zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt einen signifikant negativeren Treatment-Effekt auf und sind also im Vergleich zu den jeweiligen Kontrollgruppen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Da dieser signifikante Effekt jedoch nur für zwölf Monate besteht, ist davon auszugehen, dass der zusätzliche Sprachkurs die Ressourcen der Geflüchteten so bindet, dass sie zwar arbeitssuchend sind, aber keiner weiteren Beschäftigung und intensiveren Stellensuche nachgehen können. Der Lock-in-Effekt wird demnach durch den Sprachkurs verstärkt. Diese zusätzliche Investition in den Spracherwerb führt allerdings auch in der Folge zu keinem signifikant besseren Treatment-Effekt.

Abb. 55 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher einen Sprachkurs besucht haben, eine um einen Prozentpunkt höhere Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

6.1.7 Fazit zur potenziellen Wirkungsverstärkung durch Sprachförderung

Die Frage, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die zu evaluierenden Maßnahmen (und teilweise auch während der Teilnahme) die Wirksamkeit dieser Maßnahmenteilnahme beeinflusst, lässt sich für die hier untersuchten Maßnahmen nur uneinheitlich beantworten.

Erstens verstärkt eine vorherige Sprachförderung, die vor dem Maßnahmeneintritt erfolgt, die Wirkung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und trägt maßgeblich zum Arbeitsmarkterfolg der daran Teilnehmenden bei. Diese Wirkungsverstärkung ist deutlich ausgeprägter bei MAT-Teilnehmenden als bei MAG-Teilnehmenden. Auch bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung setzt für Geflüchtete ohne vorherige Sprachkursteilnahme der positive Effekt einer FbW-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration erst verzögert ein, und der Teilnahmeeffekt ist im Vergleich zu Geflüchteten, die zuvor bereits eine Sprachförderung erfahren haben, zudem insgesamt geringer.

Zweitens profitieren Geflüchtete, die zuvor eine längere Sprachförderung erfahren haben, zwar ebenfalls von einer Teilnahme an Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung (hier: EQ und abH), weisen aber geringere Teilnahmeeffekte auf als Geflüchtete mit kürzerer vorheriger Sprachförderung. Dies deutet auf eine Substitutionsbeziehung (und keine Komplementarität) zwischen einer vorherigen Sprachförderung und den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung hin, für die es jedoch eine inhaltliche Begründung gibt: Die Maßnahmen der Berufsbildung unterstützen Geflüchtete auch beim Erlernen der deutschen Sprache. So ist etwa Deutsch-Nachhilfe ein fester abH-Bestandteil.

Drittens zeigen sich kaum heterogene Teilnahmeeffekte einer vorherigen Sprachförderung bei der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Allerdings deutet sich an, dass Sprachkurse den Lock-in-Effekt der AGH-Teilnahme verstärken.

Schließlich ist anzumerken, dass die hier betrachteten Effekte insgesamt vorsichtig zu interpretieren sind. So könnte etwa – wie im Fall der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung – eine leicht positivere Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme für Geflüchtete, die eine kurze Sprachkursdauer aufweisen, darauf zurückzuführen sein, dass die Dauer des Sprachkursbesuchs nicht zwangsläufig das Sprachniveau der Geflüchteten widerspiegelt. Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer könnten vielmehr im Durchschnitt bessere Sprachfähigkeiten aufweisen, was sich in Kombination mit einer Maßnahmenteilnahme wiederum positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt.

6.2 Typische Sequenzen von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen

Für die Wirkung einer Maßnahme könnte neben der eigentlichen Teilnahme an der betrachteten Maßnahme und der Teilnahme an Sprachkursen auch eine vorherige oder nachlaufende Teilnahme an weiteren Maßnahmen von Bedeutung sein – insbesondere, wenn diese Maßnahmenteilnahmen von vornherein als Kombination geplant sind. In den Verwaltungsdaten der Untersuchungsstichprobe sind jedoch in dem hier betrachteten Zeitraum und für die hier betrachtete Population kaum systematische Sequenzen von Maßnahmenteilnahmen festzustellen.¹⁵²

So hat zwar eine Mehrheit von 77 Prozent aller Personen, die im Analysezeitraum von August 2017 bis September 2018 an einer der zu evaluierenden Maßnahmen teilgenommen haben, an mindestens einer weiteren Maßnahme (früher oder später) teilgenommen. Allerdings schließt sich nur bei rund einem Viertel der Zielpersonen eine weitere Maßnahmenteilnahme innerhalb eines Monats an, und in etwa jedem zweiten Fall vergehen sogar mehr als drei Monate zwischen zwei aufeinanderfolgenden Maßnahmenteilnahmen. Auch wenn ein geringer zeitlicher Abstand zwischen zwei Maßnahmen- teilnahmen als Kriterium zur Identifikation einer Maßnahmenssequenz möglicherweise nicht hinreichend ist und auch weitere inhaltliche Kriterien ausschlaggebend sein könnten, zeichnen sich auch in vertiefenden Analysen insgesamt kaum systematische Muster ab.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Fallzahlen – mit Ausnahme der Maßnahmenssequenzen, die mit der Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung beginnen, auf die eine Teilnahme an einer weiteren Maßnahme folgt – für die Bewertung von Maßnahmenketten zu gering sind. Dies gilt auch dann, wenn ein größerer Abstand zwischen zwei Maßnahmenteilnahmen zugelassen wird oder weitere inhaltliche Kriterien geprüft werden. Es werden somit nachfolgend nur die möglicherweise besonderen Effekte einer Maßnahmenteilnahme untersucht, der die Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung vorgeschaltet ist.

Wie sich die vorgeschaltete Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auf die Teilnahmeeffekte an der eigentlich im Fokus stehenden Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auswirkt, wurde bereits in den Abschnitten 5.2.3.1 und 5.2.3.2 untersucht. Hier zeigen sich für MAT-Teilnehmende, die zuvor bereits an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen haben, etwas höhere Teilnahmeeffekte. Für MAG-Teilnehmende mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung können dagegen keine Unterschiede in den Teilnahmeeffekten festgestellt

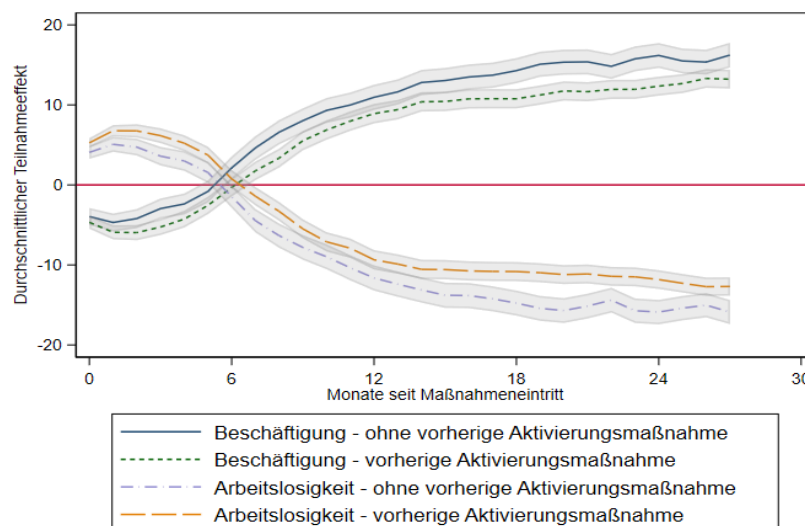
¹⁵² In den Wirkungsanalysen wird nicht standardmäßig für nachlaufende Maßnahmenteilnahmen kontrolliert, da jedes zukünftige Ereignis schon ein Ergebnis des Treatments selbst sein könnte.

werden. Darüber hinaus werden nur sehr vereinzelt vorlaufende Maßnahmen eines anderen zu evaluierenden Maßnahmentyps zu den Teilnahmen an MAG und MAT beobachtet. Dies ist nicht überraschend, da Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung überwiegend den Beginn einer (systematischen) Maßnahmensequenz darstellen.

Für die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung lassen sich neben der Kombination von abH und EQ keine typischen Sequenzen feststellen. Das könnte vor allem damit zusammenhängen, dass diese Maßnahmen von Geflüchteten besucht werden, die häufig jünger als 25 Jahre sind.

In Bezug auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung stellt die vorherige Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung die mit Abstand häufigste Maßnahmensequenz dar. So haben 62 Prozent der Geflüchteten, die an einer FbW teilnehmen, vorher an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen. Die Wirkung der FbW auf die Arbeitsmarkintegration der Geflüchteten unterscheidet sich jedoch kaum in Abhängigkeit von der vorherigen Aktivierungsmaßnahmenteilnahme (Abb. 56). Tendenziell nehmen FbW-Teilnehmende, die an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen haben, etwas seltener und später eine (ungeförderte sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung auf als FbW-Teilnehmende, die nicht an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen haben. Die Unterschiede in den Beschäftigungseffekten sind mit maximal vier Prozentpunkten in ihrer Größenordnung jedoch eher gering.¹⁵³ Darüber hinaus zeigen sich in Bezug auf FbW keine typischen Maßnahmensequenzen.

Abb. 56 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

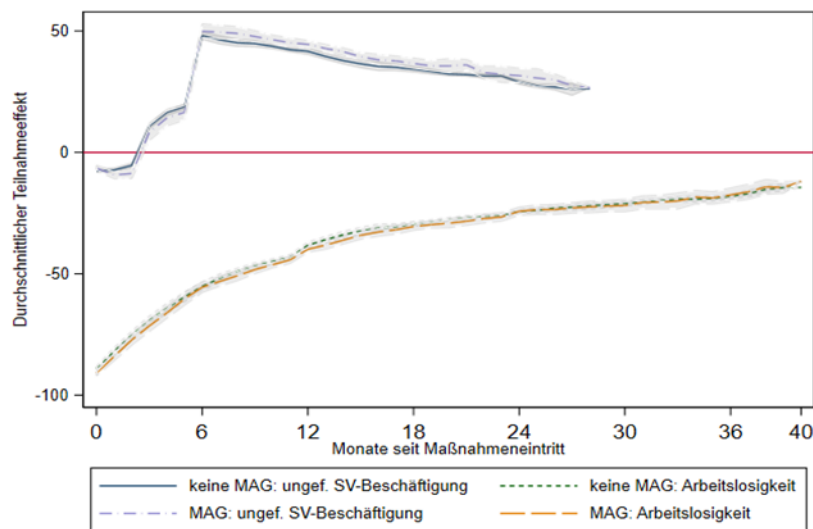
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwei Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die vorher an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen haben, eine etwa 12 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

¹⁵³ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Ungefähr acht von zehn Teilnehmenden an einer EGZ-Maßnahme nehmen vorher an einer der anderen zu evaluierenden Maßnahmen teil. In der Hälfte der Fälle handelt es sich um eine Teilnahme an einer Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG; dies ist eine Teilgruppe der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung).¹⁵⁴ Ein Viertel aller Teilnehmenden an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber, kurz bevor sie mit der EGZ-Maßnahme beginnen.¹⁵⁵ Es ist zwar aus den Daten nicht ersichtlich, ob beide Maßnahmen beim gleichen Arbeitgeber stattfinden. Aussagen auf Grundlage der Implementationsanalyse legen allerdings die Vermutung nahe, dass dies relativ oft der Fall ist. Deshalb erscheint es naheliegend, dass ein direkter Zusammenhang zwischen beiden Maßnahmen besteht.

Abb. 57 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme, der eine MAG vorausgeht, auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt beziehungsweise arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Verbleibsnachweise der BA im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ-Maßnahme, die vorher eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber besucht haben, eine 45 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

¹⁵⁴ Bei den anderen 50 Prozent der Teilnehmenden, die vorher eine Maßnahme beenden, handelt es sich zum überwiegenden Teil um Maßnahmen bei einem Träger (MAT). Da diese mehrheitlich mit großem zeitlichem Abstand (mehr als drei Monate) zum Maßnahmeneintritt in EGZ enden, erfolgt keine gesonderte Betrachtung.

¹⁵⁵ Als vorherige Teilnahme sind alle Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gemeint, die bis zu zwei Wochen vor oder bis zu vier Tage parallel zur Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stattfinden.

Abb. 57 zeigt, dass sich die Treatment-Effekte von Personen mit vorherigen EGZ-Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) in geringem Umfang von denen ohne eine solche vorherige Maßnahme unterscheiden. Nehmen Teilnehmende an EGZ kurz vor Maßnahmeneintritt bereits an einer MAG teil, so führt dies – zumindest für den Zeitraum von sechs bis vierzehn Monaten nach Maßnahmeneintritt – zu einem leicht erhöhten Treatment-Effekt hinsichtlich ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Dies gilt gleichermaßen für die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein. Wenn wie oben beschrieben die MAG bereits im selben Betrieb wie die EGZ-Maßnahme stattfindet, scheint diese längere geförderte Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Teilnehmenden die Chancen zu erhöhen, früher ungefördert beschäftigt zu sein.

Für Teilnehmende an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen werden im Vorfeld kaum Maßnahmen einer anderen Kategorie beobachtet, die in dieser Studie analysiert werden. Grund hierfür ist, dass diese Maßnahme nur für besonders arbeitsmarktferne Personen in Betracht gezogen wird, für die keine andere Maßnahme – zumindest zum Zeitpunkt, in dem die AGH bewilligt wird – erfolgsversprechend erscheint. Die häufigste vorherige Maßnahme ist ein Sprachkurs (siehe dazu Abschnitt 6.1.6). Aus diesem Grund werden für Teilnehmende an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen keine gesonderten Analysen zu Maßnahmenssequenzen durchgeführt.

7. Schlussfolgerungen aus der Evaluation

7.1 Gesamtschau der Evaluationsergebnisse

Sowohl die Beobachtungen aus der Untersuchung der Implementation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Integration Geflüchteter an ausgewählten Fallstudienstandorten als auch Befunde der flächendeckenden Befragung von Führungspersonen der Jobcenter und Arbeitsagenturen sprechen dafür, dass sich Vermittlungsfachkräfte bei ihren Entscheidungen über die Förderung primär an den individuellen Merkmalen der betreuten geflüchteten Kundinnen und Kunden orientieren. Daneben gibt es aber einige grundlegende strategische Leitlinien für den Einsatz von Maßnahmen bei arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration, an denen sich die Vergabepaxis in den Arbeitsverwaltungen orientiert.

Die eher niedrigschwelligen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung dienen der allgemeinen Heranführung der Zielgruppe an den Arbeitsmarkt und werden prioritär in der ersten Phase der Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration der betreuten Geflüchteten eingesetzt. Unter den untersuchten Zugängen in diese Maßnahmen während des Zeitraums von August 2017 bis September 2018 handelte es sich in etwa jedem zweiten Fall um die erste Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme seit dem Erstkontakt mit der BA. Im Integrationsverlauf sind mehrmalige Teilnahmen an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung häufig. Die aufeinanderfolgenden Maßnahmen werden dabei meist in Abhängigkeit von den individuellen Fortschritten und Förderbedarfen der Geflüchteten eingesetzt. Die große Mehrheit der Jobcenter und Arbeitsagenturen erstellt deshalb keine längerfristigen Maßnahmenpläne und bietet diese deshalb auch nicht als Ganzes an.

Weil die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei den Geflüchteten breit eingesetzt werden, dominieren sie das gesamte Zugangsgeschehen – auf sie entfallen annähernd Dreiviertel aller evaluierten Maßnahmeneintritte. Insgesamt spiegeln die Strukturmerkmale der Gruppe der Teilnehmenden zudem recht gut die Strukturmerkmale aller von den Jobcentern und Arbeitsagenturen betreuten Geflüchteten, die im untersuchten Zugangszeitraum für eine Teilnahme in Frage kamen. Vergleicht man innerhalb der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung die Maßnahmen bei Arbeitgebern mit den Maßnahmen bei Trägern, erreichen die betriebsnah organisierten Maßnahmen eher arbeitsmarktnahe Geflüchtete. Im Mittel sind die eintretenden geflüchteten Personen etwas jünger und besser beruflich qualifiziert. Sie haben auch häufiger bereits an Integrationsmaßnahmen teilgenommen und gearbeitet. Obwohl Vermittlungsfachkräfte, wie die Implementationsanalysen ergeben haben, betriebsnahe Maßnahmen grundsätzlich wegen der besseren Integrationsperspektiven bevorzugen, werden MAG weitaus seltener eingesetzt. Auf sie entfallen nur 26 Prozent der evaluierten Maßnahmeneintritte. Hierzu trägt bei, dass der Pool der für betriebsnahe Maßnahmen in Frage kommenden hinreichend arbeitsmarktnahen Geflüchteten begrenzt ist, und dass die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber aufwändiger zu organisieren sind.

Die übrigen in der Evaluation untersuchten Maßnahmen richten sich jeweils an spezifische Zielgruppen. Die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung erreichen erwartungsgemäß vor allem junge Geflüchtete im Segment unter 25 Jahre, die noch nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Bemerkenswert ist aber, dass die Vermittlerinnen und Vermittler in den Jobcentern und Arbeitsagenturen die Maßnahmen in relevantem Umfang bei Geflüchteten einsetzen, die das übliche Ausbildungsalter überschritten haben. Etwa 30 Prozent der Neuzugänge entfallen auf die Altersgruppe 25 bis 34 Jahre. Wie die Implementationsanalyse zeigt, wird bei diesen Geflüchteten

die Vermittlung in Ausbildung einer beruflichen Weiterbildung vorgezogen, weil hier der Lernstoff über eine längere Zeit gestreckt vermittelt wird. Dies kommt dem niedrigeren Lerntempo der Zielgruppe, etwa bei noch schwachen Deutschkenntnissen, entgegen. Personen, die ausbildungsbegleitende Hilfen erhalten, haben vorher in der überwiegenden Mehrheit bereits andere Maßnahmen erhalten. Häufig handelt es sich dabei um eine Einstiegsqualifizierung, die geringere Voraussetzungen erfordert als die Aufnahme einer Ausbildung. Hilfen zur Berufsausbildung kommen überdurchschnittlich oft auch im Rechtskreis SGB III zum Einsatz; dazu tragen die – lokal stark unterschiedlich praktizierten – Möglichkeiten zur Ausbildungsdundung oder Ermessensdundung für Geflüchtete bei.

Sowohl die Förderung der beruflichen Weiterbildung als auch die Eingliederungszuschüsse werden prioritär bei älteren, relativ arbeitsmarktnahen und überdurchschnittlich qualifizierten Geflüchteten eingesetzt. Im Vergleich der beiden Maßnahmentypen kommen bei der Weiterbildungsförderung deutlich häufiger Geflüchtete mit einem akademischen Abschluss zum Zug, für die eine geförderte Berufsausbildung keine Alternative darstellt. Bei den Eingliederungszuschüssen haben vergleichsweise viele Geförderte keine Berufsausbildung abgeschlossen, bringen dafür aber Berufserfahrung mit. Dieses Signal kann wesentlich dazu beitragen, die Anbahnung des Kontakts zum (potenziellen) Arbeitgeber, bei der in der Regel die Arbeitsverwaltungen aktiv involviert sind, zu erleichtern. Zudem spielen im Zugangsprozess oft vorgeschaltete Maßnahmen eine Rolle. Dies schlägt sich darin nieder, dass annähernd neun von zehn Geförderten mindestens einmal zuvor durch eine Integrationsmaßnahme gefördert wurden.

Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen für im Rechtskreis SGB II betreute Geflüchtete sind praktisch ausschließlich in Form von Arbeitsgelegenheiten (AGH) organisiert und werden von den Jobcentern nachrangig eingesetzt. Sie konzentrieren sich also, wie bei anderen Gruppen von Arbeitsuchenden, hauptsächlich auf die besonders schwer in den ersten Arbeitsmarkt zu vermittelnden Personen: die älteren Geflüchteten über 35 Jahren ohne eine berufliche Ausbildung, die zudem bis zum Eintritt in die AGH weit unterdurchschnittlich oft bereits in Deutschland beschäftigt waren. Allerdings weisen die Beispiele des AGH-Einsatzes, die an den Fallstudienstandorten der Implementationsanalysen angetroffen wurden, darauf hin, dass das Instrument bei dieser Zielgruppe in spezieller Weise gehandhabt wird. So werden AGH ausdrücklich nicht eingesetzt, um die Arbeitsbereitschaft zu testen – der Zugang erfolgt hier freiwillig. Häufiger haben sie die Funktion, Wartezeiten vor einem Sprachkurs oder zwischen anderen Integrationsmaßnahmen zu überbrücken. Darüber hinaus sind spezifische AGH anzutreffen, die gezielt darauf angelegt sind, eine Vermittlung in Bereiche zu fördern, in denen gute Beschäftigungschancen für die Geflüchteten bestehen.

Dass die verschiedenen Arten von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für verschiedene Gruppen von Geflüchteten prioritär eingesetzt werden, muss bei der Beurteilung der jeweils diagnostizierten Wirksamkeit beachtet werden. Ein Quervergleich der auf Grundlage von BA-Daten für den Durchschnitt der Teilnehmenden geschätzten Maßnahmeneffekte, die in Tab. 24 für eine Reihe von Kennziffern der Arbeitsmarktintegration zusammengefasst sind, ist daher nicht sinnvoll. Vielmehr muss jeder Maßnahmentyp im Hinblick auf die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Nutzung für sich betrachtet werden.

Tab. 24 **Durchschnittliche Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der Arbeitsmarktintegration über die ersten 40 Monate nach Maßnahmeneintritt (nach Maßnahmenart)**

| | Monate in Beschäftigung | | | Bruttoeinkommen aus Beschäftigung in Euro | | Tage im Hilfebezug |
|--|--------------------------|---|--------------------------------|---|----------|--------------------------|
| | Insgesamt über 40 Monate | davon: im 1. Jahr nach Maßnahmenbeginn | in geringfügiger Beschäftigung | Insgesamt über 40 Monate | im Monat | Insgesamt über 40 Monate |
| Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | | | | | | |
| Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) | 9,2 | 3,6 | 1,2 | 6.243 | -21 | -68 |
| Maßnahmen bei einem Träger (MAT) | 1,9 | 0,7 | -0,1 | 1.603 | 0 | -19 |
| Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | | | | | | |
| Einstiegsqualifizierung (EQ) | 17,0 | 7,8 | -0,9 | 1.647 | -270 | 3 |
| ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) | 3,2 | 1,1 | 0,2 | 840 | -21 | 13 |
| Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) | 4,0 | 0,2 | -0,9 | 5.609 | 107 | -43 |
| Eingliederungszuschüsse (EGZ) | 14,4 | 7,2 | -2,1 | 21.430 | 481 | -239 |
| Arbeitsgelegenheiten (AGH) | -0,5 | -0,3 | -0,3 | 57 | 19 | 7 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der im Matching-Verfahren auf Grundlage der Untersuchungsstichprobe und Verbleibsnachweise der BA geschätzten durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Differenzen im Vergleich zu den Zielgrößen bei den Geflüchteten in der maßnahmenspezifischen Kontrollgruppe. Bei EGZ umfassen die Bruttoeinkommenseffekte die anfängliche Förderung.

Lesebeispiel: Im Durchschnitt sind die Teilnehmenden an MAG in Folge der Teilnahme an der Maßnahme in den ersten 40 Monaten nach Maßnahmeneintritt 9,2 Monate zusätzlich beschäftigt. Im Durchschnitt sind sie im ersten Jahr nach Maßnahmeneintritt 3,6 Monate mehr beschäftigt als vergleichbare Nichtteilnehmende. Über 40 Monate gerechnet erzielen Teilnehmende an MAG in Folge der Teilnahme ein um brutto 6.243 Euro höheres Einkommen aus Beschäftigung. Bei einer Beschäftigung ist das monatliche Bruttoeinkommen aber um 21 Euro niedriger als bei vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Über 40 Monate gesehen sind Teilnehmende an MAG infolge der Teilnahme im Durchschnitt 68 Tage kürzer im Hilfebezug.

Sieht man von den AGH ab, verbessert die Teilnahme an allen untersuchten Maßnahmen – im Durchschnitt über alle Teilnehmenden und über die ersten 40 Monate nach Maßnahmeneintritt gerechnet – die Arbeitsmarktintegration signifikant. Besonders stark ist die Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Teilnehmenden an einer EGZ-Maßnahme. Im Vergleich zu Geflüchteten, die von den beobachteten Merkmalen her zwar zur Zielgruppe dieses Maßnahmentyps gehören, aber keine Förderung durch EGZ erhalten haben, sind die Geförderten im Mittel fast 14 Monate länger beschäftigt und fast acht Monate weniger auf soziale Hilfen angewiesen. Dabei stellt sich die Hälfte des festgestellten positiven Beschäftigungseffekts schon im ersten Jahr der Förderung ein, nicht zuletzt, weil die Förderung selbst eine Beschäftigung voraussetzt. Auch das Arbeitseinkommen der EGZ-Teilnehmenden verbessert sich deutlich. Über 40 Monate gerechnet steigt es – inklusive des Arbeitsgeberzuschusses – um gut 21.400 Euro. Im Beschäftigungsfall liegt das monatliche Bruttoeinkommen bei einer Beschäftigung um fast 500 Euro höher als bei vergleichbaren Geflüchteten, die keine EGZ erhalten.

Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber entfalten gemessen an der Zunahme der Monate der Beschäftigung ebenfalls ziemlich starke positive Wirkungen. Die Teilnehmenden sind gut zwei Monate weniger im Hilfebezug und gut neun Monate länger beschäftigt als vergleichbare Nichtteilnehmende. Diese Verbesserung der Beschäftigungsposition baut sich im Vergleich zu den EGZ über den Integrationsverlauf gesehen gleichmäßiger auf. Sie übersetzt sich allerdings nicht in ein höheres Monatseinkommen: Geförderte Geflüchtete kommen also zwar mit einer höheren Rate in Beschäftigung, erreichen aber keine besser bezahlten bzw. produktiveren Jobs als die nicht Geförderten in der Kontrollgruppe.

Im Vergleich zu den Maßnahmen bei einem Arbeitgeber erscheinen die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger die Arbeitsmarktintegration weniger effektiv zu unterstützen. Diese Differenz könnte mit erklären, warum die Vermittlungsfachkräfte, wie in der Implementationsanalyse konstatiert, betriebsnahe Maßnahmen eigentlich präferieren. Allerdings speist sich die im Vergleich schwächere Wirksamkeit der MAT systematisch auch daraus, dass mit diesem Instrument eher arbeitsmarktferne Geflüchtete gefördert werden. Heterogenitätsanalysen zeigen, dass bei arbeitsmarktfernen Teilnehmenden mit MAG etwas schlechtere Ergebnisse erreicht werden als bei arbeitsmarktnahen Teilnehmenden. Deshalb dürfte die durchschnittliche Wirksamkeit von MAG leiden, wenn sie auch bei der Zielgruppe der MAT eingesetzt werden würden. Zudem ist fraglich, ob die Arbeitgeber – wie erforderlich – noch in gleichem Maß an der Durchführung der Maßnahmen mitwirken würden, wenn Jobcenter und Arbeitsagenturen ihnen verstärkt arbeitsmarktf fernere Geflüchtete aus der Zielgruppe der MAT zuweisen würden. Außerdem ist nicht gesichert, dass geflüchtete Personen aus der Zielgruppe der MAT vergleichbar gut wie Personen aus der Zielgruppe der MAG in der Lage wären, bei Ausstellung eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins einen Arbeitgeber auszuwählen, der eine passende betriebliche Maßnahme durchführt. Trotz dieser Vorbehalte sollte bei der Entscheidung über den Einsatz von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in der Praxis im Blick behalten werden, dass diese, wenn sie in Verbindung mit einem Arbeitgeber stattfinden, auch bei arbeitsmarktfernen Geflüchteten im Vergleich stärker zur Arbeitsmarktintegration beitragen. Darum sollte im Einzelfall sorgfältig geprüft werden, ob für die Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger vorgesehene arbeitsmarktferne Geflüchtete nicht auch für eine entsprechende Maßnahme bei einem Arbeitgeber in Frage kämen.

Bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung und beim Einsatz ausbildungsbegleitender Hilfen tritt in den relativ schwachen geschätzten – kurz- und mittelfristigen – Wirkungen der Investitionscharakter der Maßnahmen zutage. Die durch die Teilnahme ausgelösten Effekte entfalten sich im Integrationsverlauf erst mit Verzögerung. Bei FbW sind Geförderte im ersten Jahr der Förderung praktisch genauso viele Monate in Beschäftigung sind wie vergleichbare Geflüchtete ohne Förderung. Der Natur dieser Maßnahme gemäß entfalten sich Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration normalerweise erst mit dem Erreichen der mit der Teilnahme verbundenen Qualifizierungsziele. Weil die Teilnehmenden im Rahmen der Evaluation nur maximal über 40 Monate beobachtet werden, lassen sich die vollen Integrationseffekte der Maßnahmen zur Unterstützung der beruflichen Aus- und Weiterbildung nicht erfassen. Mit Blick auf die am Ende des Beobachtungszeitraums deutlich positiver Beschäftigungseffekte erscheint es jedoch sehr wahrscheinlich, dass sich die Teilnahme an diesen Maßnahmen längerfristig gut rentieren wird. Durch die Teilnahme an FbW wird schon während des 40-Monats-Zeitfensters im Beschäftigungsfall ein höheres Monatseinkommen aus Erwerbsarbeit erzielt – dies ist ein Anzeichen, dass sich eine bessere berufliche Qualifikation der Geflüchteten für sie rentiert.

Dagegen lässt sich bei den abH noch keine Einkommensverbesserung diagnostizieren, weil sich die meisten Geförderten am Schluss des bei ihnen zu beobachtenden Integrationsverlaufs noch in der Ausbildung befinden. Die diagnostizierten positiven Beschäftigungseffekte gegen Ende des Beobachtungszeitraums weisen aber darauf hin, dass sich die ausbildungsbegleitenden Hilfen positiv auf die Chancen auswirken, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen – und damit im Anschluss verbesserte Beschäftigungs- und Einkommenschancen zu haben. Noch ausgeprägter zeigt sich dies bei der auf die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung ausgerichteten Einstiegsqualifizierung. Dass die Förderung dieses Ziel gut unterstützt, zeigt sich an der durch EQ bewirkten deutlichen Zunahme der Monate in Beschäftigung, die sich primär aus der Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung ergibt. Die Geförderten beginnen in Relation zu vergleichbaren Geflüchteten ohne Förderung öfter eine Ausbildung – dies übersetzt sich im beobachteten Zeitfenster nach Maßnahmeneintritt in einen

Einkommensnachteil, weil die Ausbildungsvergütung unterhalb des mit einer anderen Beschäftigung zu erzielenden Lohns liegt. In der Praxis erzeugt diese Differenz durchaus Schwierigkeiten, Jugendliche zu einer Einstiegsqualifizierung zu motivieren, wie die im Rahmen der Implementationsanalyse berichteten Eindrücke der zuständigen Akteure bestätigen. Da EQ-Geförderte – oft mit anschließendem Einsatz von abH – bessere Chancen auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss haben und als beruflich Qualifizierte gegenüber Geflüchteten ohne Berufsabschluss einen Vorteil erlangen, ist damit zu rechnen, dass sich der anfängliche Einkommensnachteil auf lange Sicht in einen Vorteil verwandelt.

Insgesamt gesehen decken sich die Evaluationsergebnisse gut mit den an den Fallstudienstandorten und im Rahmen der flächendeckenden Organisationsbefragung gewonnenen Einschätzungen der damit befassten Akteure, wie hilfreich die verschiedenen Arten von Maßnahmen hinsichtlich der Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt sind. Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und die Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, bei denen die EGZ dominieren, werden aus der Praxis heraus am besten bewertet. Allerdings folgen die Maßnahmen zu Berufswahl und Berufsausbildung und die FbW mit eher geringem Abstand. Zumindest im Hinblick auf die Integrationseffekte bei männlichen Teilnehmenden verbessert sich die Bewertung der Akteure im Zeitablauf; dies korrespondiert mit den in Tab. 24 erkennbaren zunehmend positiven Beschäftigungseffekten. Im Vergleich werden die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – passend zu den zumindest im Durchschnitt der Geförderten statistisch nicht feststellbaren Wirkungen hinsichtlich der Integration in den ersten Arbeitsmarkt – von den Praxisakteuren deutlich schlechter beurteilt.

Der Einsatz der Maßnahmen mit signifikant positiven Wirkungen auf den Integrationsverlauf ist zumindest auf mittlere Sicht wahrscheinlich auch wirtschaftlich. Der wesentliche Treiber der Wirtschaftlichkeit sind generell die mit einer höheren Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter unter den geförderten Geflüchteten verbundenen Zusatzeinnahmen an Sozialbeiträgen. Subanzielle Zusatzeinnahmen bei der Einkommensteuer lassen dagegen längere Zeit auf sich warten. Auch erfolgreich geförderte Geflüchtete erzielen häufig nur ein zu versteuerndes Einkommen unterhalb der Grundfreibeträge. Dies wird sich erst mit zunehmender Berufserfahrung – jenseits des im Rahmen der Evaluation untersuchten Zeithorizonts – ändern. Eingesparte Aufwendungen infolge kürzerer Zeiten im Hilfebezug spielen im Vergleich zu den einnahmeseitigen Effekten bei der Wirtschaftlichkeitsbewertung nur eine untergeordnete Rolle. Bereits während des untersuchten Zeitfensters erreichen die EGZ und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – hier insbesondere die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber – eine positive fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz. Bei den übrigen Maßnahmentypen mit positiven Beschäftigungswirkungen drehen die Kosten-Nutzen-Bilanzen über einen Horizont von fünf Jahren nach Maßnahmenbeginn ins Positive, sofern sich die Trendverläufe bei der Beschäftigung von Geförderten und Ungeforderten aus der jeweiligen Vergleichsgruppe wie zuletzt beobachtet fortsetzen.¹⁵⁶ Es zeichnet sich in den untersuchten BA-Daten nicht ab, dass nicht geförderte Personen in der Vergleichsgruppe auf längere Sicht wieder zu den geförderten Geflüchteten aufschließen würden. Die erzielten Maßnahmeneffekte erscheinen somit in einem speziellen Sinn nachhaltig.

Angesichts der signifikant positiven durchschnittlichen Teilnahmeeffekte bei zentralen Indikatoren der Arbeitsmarktintegration und der damit verbundenen Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes

¹⁵⁶ Zwar könnten die Folgen der COVID-19-Krise die Integrationsverläufe bei den Geflüchteten verschlechtern. Es ist jedoch derzeit nicht erkennbar, dass durch diesen Schock geförderte Personen stärker belastet würden als Ungeforderte. Soweit sich die Differenz in den Beschäftigungsraten zwischen beiden Gruppen pandemiebedingt nicht verkleinert, sind die zu erwartenden Folgen im Hinblick auf die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen neutral.

zumindest auf mittlere Sicht stellt sich die Frage, ob Jobcenter und Arbeitsagenturen bei einer noch intensiveren Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen noch größere Erfolge hätten erzielen können. Diese Frage lässt sich allerdings nicht ohne weiteres beantworten, da sich bei einer Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes vermutlich auch die Zusammensetzung des Personenkreises der Geförderten ändern würde. Sofern zunächst diejenigen unter den betreuten Geflüchteten gefördert werden, bei denen die Vermittlungsfachkräfte mit der ihrer Erfahrung nach größten Wirksamkeit der Förderung rechnen, wie es sich anhand von Eindrücken aus der Implementationsanalyse vermuten lässt, ist damit zu rechnen, dass eine Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes auf einen größeren Kreis von Arbeitsuchenden mit einer systematischen Verschlechterung der Effektivität – und damit auch der Wirtschaftlichkeit – für die dann zusätzlich Geförderten einhergeht. In diese Richtung deuten Ergebnisse der im Rahmen der Evaluation durchgeführten alternativen Schätzungen von Maßnahmenwirkungen, die auf sogenannten Instrumentvariablen basieren. Diese machen sich zunutze, dass manche Arbeitsverwaltungen offenbar unabhängig von den lokalen Arbeitsmarktbedingungen bestimmte Integrationsmaßnahmen bei einem höheren Anteil der Geflüchteten einsetzen als andere, was auf eine gewisse Bevorzugung dieser Maßnahmen unabhängig vom individuellen Förderbedarf der arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration hindeutet. Die auf diese Weise geschätzten Maßnahmeneffekte erfassen, anders als die zuvor erörterten Resultate, nicht die durchschnittliche Maßnahmenwirkung bei allen Geförderten, sondern nur den Effekt bei der Gruppe von Geförderten, die aufgrund des lokal intensiveren Maßnahmeneinsatzes zusätzlich in die untersuchte Maßnahme eintreten. Sie liefern demnach Hinweise, wie sich die Wirksamkeit der Maßnahmen bei einer allgemeinen Intensivierung der Förderung durch die Arbeitsverwaltungen auswirken könnte. In den Konstellationen, in denen die lokale Intensität des Maßnahmeneinsatzes als Instrument geeignet ist, ergeben sich gegen Null tendierende Integrationswirkungen.

Dieser Befund liefert ein Argument gegen eine pauschale Ausweitung des Einsatzes auch von Maßnahmen, die im Durchschnitt der Geförderten bisher gut wirksam sind. Anders kann es sich verhalten, wenn Geflüchtete mit ähnlichen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration wie die bereits geförderten Personen aus Gründen, die von diesen Voraussetzungen unabhängig sind, nicht gefördert werden. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn das für bestimmte Maßnahmen vorgegebene Budget ausgeschöpft ist (was in der Praxis, wie in der Implementationsanalyse beobachtet, etwa bei EGZ ein limitierender Faktor ist), oder wenn Vermittlungsfachkräfte Stereotypen folgen, was etwa bei geflüchteten Frauen vorkommen könnte (siehe Kapitel 7.2).

Teilweise entfalten die untersuchten Maßnahmen unterschiedlich starke Effekte für verschiedene Personengruppen. So profitieren etwa arbeitsmarktferne Geflüchtete stärker von einer Teilnahme an einer FbW oder EGZ als arbeitsmarktnahe Geflüchtete. Geflüchtete über 25 Jahre weisen stärkere Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung nach einer Teilnahme an einer MAG, MAT, FbW oder EGZ auf als jüngere Geflüchtete. Hingegen können keine signifikanten Wirkungsunterschiede der untersuchten Maßnahmen im Hinblick auf verschiedene, hier untersuchte organisatorische Rahmenbedingungen festgestellt werden. Für bestimmte Maßnahmen gibt es allerdings Hinweise auf stärkere Teilnahmewirkungen im SGB II als im SGB III. Die Gründe hierfür sind nicht abschließend geklärt; einerseits könnte die bessere Bleibeperspektive der Geflüchteten im Rechtskreis SGB II eine Rolle spielen, andererseits auch systematische Unterschiede in den organisatorischen Rahmenbedingungen in Jobcentern und Arbeitsagenturen. Auf eine Analyse der Maßnahmenwirkungen nach Organisationsform im SGB II – also gemeinsame Einrichtungen (gE) und zugelassene kommunale Träger (zKT) – wurde verzichtet, da die Entscheidung einer Kommune für eine der beiden Organisationsformen nicht das Ergebnis eines Zufallsprozesses ist. Die Kommunen der beiden Organisationsformen dürften sich deshalb auch im Hinblick auf (beobachtete und unbeobachtete)

arbeitsmarktrelevante Faktoren unterscheiden, und eventuell identifizierte Unterschiede in den Maßnahmeneffekten ließen sich nicht kausal auf die Organisationsform zurückführen.

Neben den Fortschritten bei der Arbeitsmarktintegration als übergeordnetem Ziel des Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen bei Geflüchteten wurden in der Evaluation mögliche Verbesserungen auf Dimensionen sozialer Teilhabe untersucht, die sich durch eine hohe prädiktive Qualität mit Bezug auf die in näherer Zukunft erreichte Integration im Arbeitsmarkt auszeichnen: die Deutschkenntnisse, die körperliche Gesundheit, die verbrachte Zeit mit Deutschen, sowie die Lebenszufriedenheit.¹⁵⁷ Tab. 26 vermittelt einen Überblick über die Richtung und Stärke der durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme, die anhand der in den beiden Wellen der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfassten diesbezüglichen Kennziffern geschätzt wurden. Das Gesamttabelleau legt nahe, dass die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen, die zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration führen, auch Verbesserungen bei der sozialen Teilhabe der geförderten Geflüchteten bewirken. Stark positiv signifikante und längere Zeit nach Maßnahmenbeginn (zum Zeitpunkt der zweiten Welle der Befragung im Jahr 2020) anhaltende Wirkungen zeigen sich insbesondere im Hinblick auf das Niveau der Deutschkenntnisse. Dies gilt allerdings nicht für EGZ und abH. Hier könnte eine Rolle spielen, dass diese Maßnahmentypen die Bereitschaft eines Arbeitgebers voraussetzen, ein Arbeits- bzw. Ausbildungsverhältnis einzugehen. Dies führt zu einem bevorzugten Zugang für Geflüchtete mit bereits hinreichend guten Deutschkenntnissen, die den Anforderungen der Tätigkeit bzw. der Ausbildung genügen müssen. Bei einer solchen Positivauswahl bezüglich der Sprachkenntnisse sind die Spielräume, dass die Förderung an sich noch für Verbesserungen des Sprachstands sorgt, systematisch kleiner.

Tab. 25 Richtung und Stärke der durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der sozialen Teilhabe (nach Maßnahmenart)

| | Sprachkenntnisse | | Körperliche Gesundheit | | Kontakt mit Deutschen | | Lebenszufriedenheit | |
|---|------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|---------------------|---------|
| | Welle 1 | Welle 2 | Welle 1 | Welle 2 | Welle 1 | Welle 2 | Welle 1 | Welle 2 |
| Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung | | | | | | | | |
| Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) | (+)** | (+)** | (+)* | (+)** | (+)** | (+)** | (+)** | ° |
| Maßnahmen bei einem Träger (MAT) | (+)** | (+)** | ° | ° | (+)** | ° | ° | (+)** |
| Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung | | | | | | | | |
| Einstiegsqualifizierung (EQ) | (+)** | (+)** | ° | ° | (+)** | (+)** | ° | (-)* |
| ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) | ° | ° | ° | ° | ° | ° | ° | ° |
| Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) | (+)** | (+)** | ° | (+)* | ° | ° | ° | ° |
| Eingliederungszuschüsse (EGZ) | (+)* | ° | (+)** | ° | (+)** | ° | ° | ° |
| Arbeitsgelegenheiten (AGH) | (-)** | (-)** | ° | ° | ° | ° | ° | (-)** |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme, die auf Grundlage der Untersuchungstichprobe und der in der ersten und zweiten Welle der in der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfassten Kennziffern sozialer Teilhabe geschätzt wurden.

Anmerkungen: ° weist auf eine fehlende statistische Signifikanz hin. *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist. Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter). Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener). Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala: 0 bis 10).

¹⁵⁷ Siehe Abschnitt A1.4 (im Anhang) für die empirischen Befunde zur prädiktiven Qualität der Dimensionen sozialer Teilhabe.

Die diagnostizierten maßnahmeninduzierten Sprachfortschritte können sich einerseits ergeben, weil die Maßnahmen vielfach selbst Elemente der Sprachvermittlung oder Sprachförderung umfassen, oder in der Praxis damit kombiniert werden (müssen), damit sie von den geförderten Geflüchteten überhaupt erfolgreich bewältigt werden können. Zum anderen können, insbesondere im Hinblick auf die spätere Messung der Sprachkenntnisse in Welle 2, Feedback-Effekte eine Rolle spielen. Die Maßnahmenteilnahme könnte also zuerst die Integration in Beschäftigung verbessern, was wiederum über die Kontakte bei der Arbeit zu einem höheren Niveau der Deutschkenntnisse führen könnte. Die beiden Faktoren lassen sich mit den verfügbaren Daten statistisch nicht voneinander trennen; dazu müssten höher frequente Daten zur Entwicklung des Sprachstands vorliegen. Auch lässt sich nicht abschätzen, welchen Anteil die durch eine Maßnahme induzierten Sprachfortschritte an den diagnostizierten Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration haben, und welchen Anteil die fachlichen Inhalte der Maßnahme ausmachen.

Einige positive Maßnahmenwirkungen sind auch im Hinblick auf die Kontaktintensität zu Deutschen festzustellen. Diese zeigen sich insbesondere bei den in Kooperation mit Betrieben organisierten EGZ und MAG. Durch die Heranführung an einen Arbeitgeber erhalten Geförderte offenbar zusätzliche Gelegenheiten, sich außerhalb ihres normalen sozialen Umfelds zu bewegen und am Arbeitsplatz regelmäßig mit Kolleginnen und Kollegen oder auch Kundinnen und Kunden deutscher Herkunft zu interagieren. Diese verstärkten Kontakte wiederum können ein Faktor sein, warum die Geförderten durch Zugang in diese Maßnahmen ihre Deutschkenntnisse signifikant verbessern, zumindest im Hinblick auf MAG.

Bei den anderen beiden Dimensionen sozialer Teilhabe sind maßnahmenbedingte Verbesserungen der betrachteten Indikatoren überwiegend nicht signifikant. Bei den diagnostizierten schwachen Effekten im Hinblick auf die Dimension der körperlichen Gesundheit dürfte eine Rolle spielen, dass bereits beim Zugang in die Maßnahmen Geflüchtete mit gravierenden gesundheitlichen Problemen eher nicht zum Zuge kommen. Erneut würde dann der Faktor greifen, dass bei einer Positivauswahl für weitere Verbesserungen der Zielgröße nur noch wenig Spiel ist. Im Vergleich der vier untersuchten Zieldimensionen sind denkbare positive Auswirkungen von Maßnahmenteilnahmen auf die Lebenszufriedenheit der Geförderten am schwächsten ausgeprägt. Lediglich bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die bei einem Arbeitgeber durchgeführt werden, lassen sich bei sämtlichen Zieldimensionen signifikant positive Wirkungen diagnostizieren. Das könnte ein Grund sein, warum die Teilnahme an diesen Maßnahmen trotz der regelmäßig kurzen Dauer der Förderung vergleichsweise starke Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration bewirkt. Diese könnten sich nicht nur aus den im Betrieb vermittelten beruflichen Kenntnissen, sondern auch aus der zugleich nachhaltig verbesserten sozialen Teilhabe der Geflüchteten speisen.

Wie bei den Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration stechen die AGH auch bei den Wirkungen auf die soziale Teilhabe heraus. Hier zeigen sich neben überwiegend neutralen Wirkungen teilweise sogar Rückschritte. Negativ signifikante Effekte der Teilnahme an AGH sind im Hinblick auf die Deutschkenntnisse und längerfristig (gemessen an den in der späteren Welle der Befragung von Geflüchteten erfassten Zielgrößen) auf die Lebenszufriedenheit zu konstatieren. Dazu könnte beitragen, dass die Geflüchteten in AGH, anders als bei betriebsnahen Maßnahmen, vor allem in ihrer sozialen Gruppe verbleiben, und dass die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Mittel der teilnehmenden Geflüchteten die Aussichten, im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, nicht verbessert. Demnach lässt sich die Förderung durch AGH trotz schwacher Funktion als Brücke in ungeforderte Beschäftigung auch nicht als Instrument zur sozialen Stabilisierung der Zielgruppe der besonders arbeitsmarktfernen Geflüchteten begründen. Diese Diagnose steht durchaus im Gegensatz zu den im Rahmen der Fallstudien angetroffenen Beispielen einer spezifischen AGH-Förderung für Geflüchtete, bei denen etwa durch Bildung gemischter Gruppen zumindest der Erhalt des Deutschsprachniveaus und teils – durch integrierte Sprachförderung – sogar dessen Verbesserung gelingt. Gemäß den

geschätzten Teilnahmeeffekten bei AGH hat eine solche Organisation der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen für Geflüchtete aber offenbar nur Pilotcharakter und war – zumindest im Durchschnitt der Zielgruppe – bei den Zugängen in AGH bis zum Herbst 2018 nicht die Regel. Die bisher zusammengefassten Effekte beziehen sich auf die Wirksamkeit von Einzelmaßnahmen. Auch wenn die Jobcenter und Arbeitsagenturen ganz überwiegend individuell von Maßnahme zu Maßnahme planen, also das mögliche Erfordernis einer Folgemaßnahme für die betreuten Geflüchteten daran festmachen, welche Ergebnisse mit einer Maßnahme erzielt wurden, statt von vornherein geplante Abfolgen von Maßnahmen anzubieten, kristallisieren sich in der Praxis gewisse Reihenfolgen von Einzelmaßnahmen heraus. Offensichtlich ist dies im Hinblick auf die Vorschaltung von Sprachförderung, da ausreichende Deutschkenntnisse eine Grundvoraussetzung dafür sind, dass andere Maßnahmen bewältigt und damit überhaupt Wirkung entfalten können. Aber auch innerhalb des Spektrums arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen sind bestimmte Kombinationen bedeutsam. Meist geht es hier darum, umfassendere an Betriebe gebundene Maßnahmen anzubahnen. Konkret münden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber danach häufiger in einem durch Eingliederungszuschüsse geförderten Beschäftigungsverhältnis – die Förderung durch MAG erlaubt es Arbeitgebern, die Geflüchteten kennenzulernen und ihre Leistungspotenziale zu bewerten, was vor dem Abschluss eines Arbeitsvertrags unerlässlich ist. In ähnlicher Weise kommt bei der Förderung der Berufswahl und Berufsausbildung oft eine Kombination von Einstiegsqualifizierung mit ausbildungsbegleitenden Hilfen zustande.

Allerdings hat sich die Identifikation spezifischer Effekte der gängigen Maßnahmenkombinationen in der Evaluation als empirisch schwierig erwiesen. Dies hängt zunächst damit zusammen, dass die meisten Sequenzen von aufeinanderfolgenden Maßnahmen in nur sehr geringen Fallzahlen vorkommen. Was Integrationskurse oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung betrifft, die in der Breite eingesetzt werden, ist es außerdem schwierig, geeignete Kontrollgruppen herzustellen. Bei der Untersuchung von Sprachförderungen als Teil von Maßnahmenkombinationen kommt hinzu, dass mit der Teilnahme daran die im Hinblick auf die Integrationschancen eigentlich relevante Größe – das erlangte Sprachniveau – nur grob erfasst wird. So kann eine fehlende oder kurze Teilnahme an Sprachförderungen auch signalisieren, dass die Geflüchteten bereits auf anderen Wegen überdurchschnittlich gute Deutschkenntnisse erworben haben. Beachtung verdient zudem der im Rahmen der Implementationsanalysen häufig angesprochene Aspekt, dass sprachliche Fähigkeiten im Anschluss an Sprachförderungen mangels praktischen Trainings im Anschluss an die Förderung wieder verloren gehen können. Deshalb werden nicht selten im Bedarfsfall ausgleichende Elemente der Sprachförderung im Rahmen von oder begleitend zu späteren arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen angeboten. Diese können im Ergebnis die eigentlichen Effekte von früheren Sprachförderungen in einer Fördersequenz nivellieren.

Im Gesamtbild der evaluierbaren Sequenzen zeigt sich, dass eine vorherige Sprachförderung die Beschäftigungswirksamkeit von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, vor allem bei von einem Träger durchgeführten Maßnahmen, verstärken kann. Dies zeigt sich auch im Hinblick auf die Teilnahme an FbW. Bei den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung deutet sich an, dass sie eigenständige Maßnahmen zur Sprachförderung zumindest partiell ersetzen. Dies ist möglich, weil in diese, etwa in Form von Nachhilfe bei den ausbildungsbegleitenden Hilfen, Elemente der Sprachförderung bereits integriert sind. Bei den in der Praxis häufig vorkommenden Sequenzen MAG-EGZ und EQ-abH lässt sich eine bessere Wirksamkeit im Vergleich zu isoliert eingesetzten EGZ und abH feststellen. Offenbar gelingt es durch die vorgeschaltete Förderung, die Passung mit dem Arbeitgeber, sofern die damit unterstützte Screening-Phase in ein Beschäftigungsverhältnis einmündet, substanziell zu verbessern. Dass die Arbeitsverwaltungen diese Kombinationen in der Praxis häufig einsetzen, spricht dafür, dass sie deren besondere Vorteile für eine nachhaltige Integration in Beschäftigung oder Ausbildung erkannt haben. Auch bezüglich der spezifischen

Kombinationsprodukte für Geflüchtete stehen die Evaluationsergebnisse im Einklang mit den Einschätzungen der Praxisakteure. Gemäß den Befunden der Implementation wird vor allem die Kombination einer Sprachförderung mit einer MAT im Rahmen von KompAS kritisch beurteilt, Maßnahmen wie PerF und PerJuF dagegen rückblickend positiv. Tatsächlich sind die für KompAS diagnostizierten Teilnahmeeffekte schwächer als bei den Kombinationsmaßnahmen PerF, PerJuF und insbesondere Kommit – und drehen im späteren Integrationsverlauf sogar ins Negative. Dieses ungünstige Ergebnis könnte nach Einschätzungen aus der Praxis darauf zurückgehen, dass der Einsatz von KompAS vielfach zu früh erfolgte, sodass es zu strukturellen Überforderungen der Teilnehmenden kam, die im Durchschnitt, wie die Evaluationsergebnisse vermuten lassen, bei den so geförderten Geflüchteten sogar nachhaltigt negative Spuren hinterlassen haben.

7.2 Geschlechterperspektive

Die in der Gesamtschau oben genannten Maßnahmenwirkungen beschreiben durchschnittliche Effekte für die Gesamtheit der Geflüchteten, die im für die Evaluation gewählten Zeitraum (August 2017 bis September 2018) in eine der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zugewandert sind. Diese geschätzten Durchschnittseffekte werden durch die Integrationsverläufe bei geflüchteten Männern geprägt. Bei allen untersuchten Maßnahmen entfällt weniger als einer von fünf Zugängen auf eine geflüchtete Frau.

Die Integrationsverläufe der Frauen verdienen jedoch besondere Aufmerksamkeit, weil diese vielfach eine dreifache Benachteiligung erfahren: Die Beschäftigungsquoten geflüchteter Frauen bleiben besonders niedrig, der Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt verläuft bei ihnen besonders langsam, und die Qualifikationen von geflüchteten Frauen werden auf den Arbeitsmärkten oft nicht anerkannt oder genutzt (Liebig 2018; Salikutluk und Menke 2021; Kosyakova et al. 2021).

7.2.1 Spezifische Teilnahmeeffekte für geflüchtete Frauen

Im Rahmen der Evaluation konnten spezifische Teilnahmeeffekte für geflüchtete Frauen geschätzt werden, die allerdings wegen der kleineren zugrunde liegenden Fallzahlen im Vergleich zu den Durchschnittsergebnissen oder den spezifischen Schätzergebnissen für geflüchtete Männer mit systematisch größeren statistischen Unsicherheiten behaftet sind. Dies wirkt sich insbesondere bei den Maßnahmentypen aus, die nur einen geringen Anteil am gesamten Maßnahmengeschehen haben – am stärksten bei den bei Geflüchteten nur selten eingesetzten AGH in der Kategorie der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

Die Schätzung von geschlechterspezifischen Teilnahmeeffekten liefert folgende Befunde:

- Die Teilnahme an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zeigt sowohl bei Durchführung durch einen Träger als auch bei Durchführung durch einen Arbeitgeber bei geflüchteten Frauen schwächere positive Beschäftigungswirkungen als bei geflüchteten Männern. Zudem münden die geförderten geflüchteten Frauen häufiger als Männer in eine Teilzeitbeschäftigung oder eine geringfügig entlohnte Beschäftigung ein, was sich auch in geringeren Einkommenszuwächsen durch die Maßnahmenteilnahme niederschlägt. Dahinter liegen verschiedene strukturelle Faktoren, die in Abschnitt 7.2.2 näher beleuchtet werden.
- Im Bereich der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung zeichnen sich bei der an die Aufnahme einer Ausbildung heranführenden Einstiegsqualifizierung stärkere positive Beschäftigungswirkungen bei geflüchteten Frauen als bei Männern ab. Hingegen lassen sich bei den ausbildungsbegleitenden Hilfen keine Geschlechterdifferenzen ausmachen: Die

festgestellten positiven Teilnahmeeffekte sind für geflüchtete Frauen und geflüchtete Männer in etwa gleich stark.

- Die Teilnahme an einer Förderung der beruflichen Weiterbildung bewirkt bei geflüchteten Frauen eine noch stärkere Zunahme der Beschäftigungsquoten als bei geflüchteten Männern. Zugleich wächst bei Frauen durch die geförderte Weiterbildung die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung in Teilzeit oder in Minijobs, während diese Wahrscheinlichkeit bei geförderten Männern abnimmt. Dieser Effekt führt in der Gruppe der Geförderten für sich genommen zu einem größeren Gender Pay Gap, da die in Teilzeit oder geringfügig beschäftigten Frauen einen geringeren Lohn erzielen als geförderte Männer. Andererseits wirkt dem Gender Pay Gap unter den Geförderten entgegen, dass geförderte Frauen, die in Vollzeitbeschäftigung einmünden, im Vergleich zu geförderten Männern in Vollzeit einen Lohnvorteil haben.
- Bei geflüchteten Frauen, deren Aufnahme der Beschäftigung bei einem Arbeitgeber durch EGZ gefördert wird, sind die dadurch erreichten Verbesserungen bei der Integration in Beschäftigung noch einmal stärker als bei entsprechend geförderten Männern. Dieser Geschlechterunterschied ist bereits während der Förderphase erkennbar, verstärkt sich aber nochmals deutlich mit dem Übergang zu einer ungeforderten Beschäftigung. In der gemessenen Geschlechterdifferenz spiegelt sich allerdings auch ein Alterseffekt. Durch EGZ geförderte Frauen entstammen überdurchschnittlich oft der Altersgruppe ab 25 Jahre, und bei älteren Geflüchteten wirken EGZ allgemein stärker positiv auf den Integrationsverlauf als bei jüngeren Geflüchteten. Als Maßnahme zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit spielt das ESG bei Geflüchteten allgemein nur eine untergeordnete Rolle. Da mit diesem Instrument nur sehr wenige geflüchtete Frauen gefördert werden, lassen sich keine belastbaren Aussagen zu dessen Wirksamkeit bei dieser Zielgruppe machen.
- Bei den AGH legen die geschlechterspezifischen Evaluationsergebnisse offen, dass die in der Durchschnittsbetrachtung insignifikanten Teilnahmeeffekte auf die gegen Null tendierenden Beschäftigungswirkungen bei geflüchteten Männern zurückgehen. Weil vier von fünf Zugängen in AGH auf männliche Arbeitsuchende entfallen, werden vorhandene signifikant positive Teilnahmeeffekte bei den Frauen überdeckt, die sich allerdings erst etwa zwei Jahre nach Aufnahme der Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt entfalten und zudem häufig nur in geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse führen.¹⁵⁸ Zudem bleibt die Beschäftigungsquote der in AGH geförderten Frauen, trotz des signifikant positiven Teilnahmeeffekts im Vergleich zu nicht geförderten Frauen, mit 15 Prozent sehr niedrig. Bei den in AGH geförderten Männern sind – wie in der Kontrollgruppe – zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn immerhin 40 Prozent beschäftigt.

7.2.2 Einordnung und Diskussion der empirischen Befunde für geflüchtete Frauen

Insgesamt zeigt sich an diesen Befunden, dass der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen durchaus Früchte trägt. Insbesondere können die Maßnahmen dazu beitragen, die erhebliche Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten in der Gruppe der Geflüchteten zu verkleinern. Was die Qualität der Beschäftigung betrifft, stoßen jedoch offenbar auch durch die Maßnahmenteilnahme in den Arbeitsmarkt integrierte geflüchtete Frauen an strukturelle Grenzen, die eine Gleichstellung der Geschlechter im deutschen Arbeitsmarkt

¹⁵⁸ Dieser späte positive Beschäftigungseffekt der AGH-Teilnahme könnte erklären, warum Jobcenter und Arbeitsagenturen die Nützlichkeit von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration bei geflüchteten Frauen – anders als bei geflüchteten Männern – über die Zeit hinweg zunehmend positiv bewerten, sodass sich die Bewertung der AGH der Bewertung der anderen Maßnahmentypen in der zweiten Welle der Organisationsbefragung angenähert hat (siehe Tab. 4).

allgemein behindern – und sich in hohen Anteilen von Teilzeit- und geringfügig entlohnenden Tätigkeiten sowie einem erheblichen unbereinigten geschlechtsspezifischen Einkommensnachteil (gender pay gap) niederschlagen. Wesentliche strukturelle Faktoren in diesem Zusammenhang sind etwa die nach wie vor unzureichende Versorgung mit Angeboten zur Kindertagesbetreuung, insbesondere bei zur Schule gehenden Kindern und in Randzeiten, und hohe Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens, das Frauen in der Position der Zweitverdienenden im Haushalt erzielen.

Angesichts der im Geschlechtervergleich stärkeren Beschäftigungswirkungen der Maßnahmen bei den Frauen darf nicht übersehen werden, dass diese von der Größenordnung dennoch nicht so stark sind, dass die geflüchteten Frauen zu den geflüchteten Männern aufschließen oder gar die Arbeitsmarktposition anderer Frauen in Deutschland erreichen können. Diese Faktoren – und die unten noch näher beleuchteten praktischen Schwierigkeiten, geflüchtete Frauen für eine Teilnahme an Maßnahmen zu gewinnen – mögen mit dazu beitragen, dass die große Mehrheit der Jobcenter und Arbeitsagenturen ihre Organisation in der Rückschau auf die Jahre 2018 und 2019 als wenig bis gar nicht erfolgreich bewertet, was die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Frauen betrifft. Dass dabei das Geschlecht an sich ein tragender Faktor ist, zeigt sich daran, dass die eigenen Erfolge bei geringqualifizierten oder älteren Geflüchteten deutlich positiver beurteilt werden.

Damit sich die festgestellten – insgesamt die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt voranbringenden – positiven Teilnahmeeffekte im Integrationsverlauf einstellen können, müssen die geflüchteten Frauen allerdings überhaupt in eine wirksame Maßnahme zugehen. Jedoch lag der Anteil der Frauen unter allen untersuchten Zugängen in Maßnahmen zwischen August 2017 und September 2018 deutlich unterhalb des Frauenanteils in der Gruppe der Geflüchteten, die während dieses Zeitraums grundsätzlich für eine Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Frage kamen. Im Vergleich zur Geschlechterstruktur in der Auswahlgesamtheit starke Frauenquoten waren nur bei den MAT (19 Prozent) und den AGH (21 Prozent) zu verzeichnen. Damit rückt die Rolle der Akteure in Jobcentern und Arbeitsagenturen beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Integration geflüchteter Frauen in den Blick.

Grundsätzlich ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in das allgemeinere Sozialstaatsregime und dessen Geschlechterdimensionen eingebettet. Sie korrespondiert mit der Erwerbsorientierung der deutschen Sozialpolitik nach dem für Paarbeziehungen angestrebten Doppelversorgermodell („adult worker-Modell“). Daraus ergeben sich jedoch Konflikte mit der zum Teil institutionell, organisatorisch und auch kulturell verankerten Erwartung der Übernahme von Sorgearbeit primär durch Frauen. Dies schafft für die Aktivierung geflüchteter Frauen ein durch lokale Entscheidungen und organisationale Eigenlogik ausgefülltes Spannungsfeld. So benötigen Maßnahmenträger planbare und ausreichende Gruppengrößen sowie hohe Erfolgsquoten. Aus diesen Gründen können spezifische Maßnahmen für geflüchtete Frauen nicht zustande kommen, obwohl aus strukturellen und individuell-familiären Gründen ein Bedarf an frauenspezifischen Integrationsmaßnahmen besteht (Krämer und Scherschel 2019; Fritsche et al. 2021).

In den im Rahmen der Implementationsanalyse untersuchten Jobcentern existierten keine spezifischen Zielvorgaben für geflüchtete Frauen. Gleichzeitig war Führungs- und Fachkräften bewusst, dass geflüchtete Frauen schlechtere Integrationsquoten erreichen als geflüchtete Männer. Zudem wurden spezifische Problemlagen erkannt, die mit im Rahmen der Organisationsbefragungen abgegebenen Einschätzungen zu Hemmnissen der Arbeitsmarktintegration im Geschlechtervergleich übereinstimmen. Aus diesen Problemlagen wird ein Bedarf an speziellen Förderangeboten für die geflüchteten Frauen abgeleitet. Dies bedeutet für die Integrationsfachkräfte aber nicht, dass stets frauenspezifische Maßnahmen zum Einsatz kommen sollten. Vielmehr wird es, sofern die dafür notwendigen Voraussetzungen (vor allem Sprachkompetenzen) vorliegen, als der Integration

förderlicher angesehen, Maßnahmen geschlechtergemischt – und idealerweise auch gemischt mit Einheimischen und Zugewanderten – zu besetzen.

In der Praxis wird der Maßnahmenzugang vielfach durch Problemlagen der geflüchteten Frauen gravierend behindert, die vor allem um Spracherwerb und sprachliche Verständigung einerseits und um Kinderbetreuung andererseits kreisen. Während Zugangsschwierigkeiten infolge fehlender Sprachkenntnisse geflüchtete Frauen und Männer sehr ähnlich betreffen, konzentrieren sich die Zugangshemmnisse im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung, mit denen die Arbeitsverwaltungen konfrontiert sind, auf die Mütter. Allerdings sind die praktischen Probleme durch Kinderbetreuung und Spracherwerb hier meist untrennbar miteinander verbunden: Das gezielte Erlernen der deutschen Sprache im Rahmen von Sprachkursen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder in Beschäftigung setzt voraus, dass die geflüchteten Mütter zumindest stundenweise nicht mit Kinderbetreuung befasst sind. Im Rahmen der Implementationsanalyse angesprochene Jobcenter sehen dieses doppelte Problem teils als so massiv an, dass sie das Ziel der Erwerbsintegration gegenüber geflüchteten Frauen deutlich abgeschwächer formulieren als gegenüber geflüchteten Männern.

Ein weiteres Integrationshemmnis, das von den Arbeitsverwaltungen als frauenspezifisches Problem gesehen und teils mit spezifischen kulturellen Prägungen und Differenzen verbunden wird, ist die fehlende Unterstützung – oder gar deren ausdrückliche Verweigerung – durch den Ehemann bei der Wahrnehmung von Angeboten der Arbeitsförderung. Daher werden Instrumente der aktiven Arbeitsförderung, die speziell auf geflüchtete Frauen ausgerichtet sind und daher keine gemischte Besetzung zulassen, besonders mit dem Ziel des „Empowerment“ bzw. der (Selbst-)Ermächtigung verbunden.

Die skizzierten Probleme nehmen in den Auskünften der Jobcenter zur Strategie gegenüber geflüchteten Frauen breiten Raum ein. Sie haben offenbar auch dazu beigetragen, dass sich angestrebte Förderketten oft nicht wie geplant umsetzen ließen. Dabei spielten allerdings auch zahlreiche andere Störfaktoren außerhalb des eigenen Einflussbereichs, wie auslaufende Aufenthaltsberechtigungen, Umzüge oder Beschäftigungsaufnahmen – innerhalb der Familie oder der geflüchteten Frauen selbst – eine Rolle. Zu beachten sind auch Faktoren, die eher mit rechtlichen, organisatorischen und praktischen Bedingungen zusammenhängen. Hierzu gehört etwa, dass geflüchtete Frauen vielfach biografisch aufgeschobene Schwangerschaften nach ihrer Ankunft in Deutschland nachholen – und dadurch teilweise auch ihren Aufenthaltsstatus festigen können. Zugleich interpretieren die Jobcenter die Möglichkeit, bei Müttern mit Kindern unter drei Jahren die Zumutbarkeitsanforderungen für den Leistungsbezug zu lockern, gemäß den Eindrücken aus den Implementationsanalysen überwiegend dahingehend, jegliche Unterstützungsangebote bis auf die finanzielle Unterstützung ruhen zu lassen. Zu diesen Faktoren zählt auch, dass die Zeitbedarfe von geflüchteten Frauen für eine gelingende Integration in Beschäftigung die an anderen Zielgruppen ausgerichteten üblichen Maßnahmendauern überschreiten, da in der Regel noch stärkere Vermittlungshemmnisse zu überwinden sind als bei geflüchteten Männern.

Die Verhältnisse bei den Arbeitsagenturen, also den im Bereich des SGB III betreuten geflüchteten Frauen, erscheinen in der Tendenz günstiger. Während Jobcenter alle geflüchteten Bezieherinnen von Grundsicherung im Blick behalten müssen und Kontaktaufnahmen amtsseitig initiieren, sind Arbeitsagenturen eher mit einer Klientel konfrontiert, die eigeninitiativ auf sie zukommt. Die Agenturen betreuen, weil keine Hilfebedürftigkeit vorliegt, im Vergleich zu den Jobcentern einen höheren Anteil überdurchschnittlich qualifizierter Frauen, die Unterstützung bei der Anerkennung ihrer Ausbildungsabschlüsse und Berufserfahrungen suchen, und für die Spracherwerb und Kinderbetreuung weniger zentrale Integrationshemmnisse sind. Dennoch verweisen die Ergebnisse

der Organisationsbefragung darauf, dass auch die Arbeitsagenturen bei den geflüchteten Frauen in ihrer Zuständigkeit auf erhebliche Vermittlungshemmnisse stoßen.

In den im Rahmen der Implementationsanalysen geführten Gesprächen zur Wahrnehmung von geflüchteten Frauen kamen auch Überverallgemeinerungen zum Vorschein, betreffend etwa eine generell vermutete (fehlende) Bereitschaft, sich auf außerhäusliche Kinderbetreuung einzulassen, die Zuschreibung traditioneller Familienbilder und Erwerbsorientierungen, oder eine Verengung der für realisierbar gehaltenen Ausbildungs- und Berufsperspektiven. Solche Stereotype können die Voraussetzungen, von denen Beratungsfachkräfte bei der Konzeption einer Integrationsstrategie für ihre geflüchteten Kundinnen ausgehen, oder auch die Vorgaben für die Gestaltung der angebotenen Maßnahmen beeinflussen.¹⁵⁹ Soweit hier im Einzelfall vorhandene Integrationschancen bzw. Erwerbshemmnisse ignoriert werden, können dadurch Benachteiligungen beim Maßnahmenzugang entstehen und die Maßnahmenwirksamkeit geschmälert werden. Diese potenziell durch Stereotype bedingten Effekte lassen sich allerdings quantitativ nur schwer fassen, weil sich die Auswirkungen von Fehlwahrnehmungen und faktisch vorhandenen besonderen Problemlagen geflüchteter Frauen in den Daten überlagern.

Dagegen liefert die Verknüpfung der Organisationsbefragung mit den Teilnahmedaten aus der Untersuchungsstichprobe gewisse Hinweise, dass Eigenschaften der Jobcenter und Arbeitsagenturen in einem systematischen Zusammenhang mit den Chancen der geflüchteten Frauen auf einen Zugang in arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen stehen könnten. Während im Hinblick auf die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung sowie auf EGZ wegen des geringen Anteils geförderter Frauen aus Fallzahlengründen keine belastbaren Aussagen möglich sind, zeigt sich sowohl bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung als auch bei FbW, dass ein hoher Anteil arbeitsmarktferner Kundinnen und Kunden im eigenen Zuständigkeitsbereich mit geringeren Chancen auf einen Maßnahmenzugang für geflüchtete Frauen einhergeht. Dies kann auf ein Ressourcenproblem hinweisen bzw. darauf, dass Organisationen ihre Kräfte auf im Vergleich zu dieser besonders schwer zu integrierenden Zielgruppe weniger arbeitsmarktferne Gruppen konzentrieren. Auf ein Ressourcenproblem deutet auch hin, dass geflüchtete Frauen, die von Organisationen betreut werden, bei denen nach eigener Aussage die vorhandenen finanziellen Mittel die Entscheidungen über Maßnahmenteilnahmen beeinflussen, systematisch seltener in FbW zugehen.

Daneben finden sich in den vorhandenen Daten gewisse Indizien dafür, dass – prinzipiell gestaltbare – inhaltliche Leitlinien und organisatorische Arrangements die Chancen geflüchteter Frauen auf einen Zugang in Maßnahmen systematisch beeinflussen könnten. So sind die Teilnahmeraten von Frauen in AGH bei solchen Jobcentern systematisch höher, die einen besonderen Bedarf sehen, Frauen systematisch zu fördern. Dasselbe gilt für Jobcenter, die über eine Integrationsanlaufstelle verfügen. Auch beim Zugang in die FbW erscheint die Existenz einer Integrationsanlaufstelle für geflüchtete Frauen im Vergleich der Geschlechter vorteilhaft, ebenso wie ein günstigerer Betreuungsschlüssel im Regelgeschäft.

In der Gesamtbetrachtung erscheinen die empirischen Korrelationen, die sich auf Basis der Daten der Organisationsbefragung ermitteln lassen, allerdings eher schwach ausgeprägt und nicht sehr robust. Darum lassen sich auf dieser Grundlage kaum Empfehlungen ableiten, wie die Nachteile geflüchteter

¹⁵⁹ Vgl. hierzu auch Menke (2020) und Brüssig et al. (2017).

Frauen beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen durch Veränderungen auf der Ebene der Organisationen vermindert werden könnten.

Positiv zu verzeichnen ist, dass Jobcenter auf zu Tage getretene besondere Schwierigkeiten mit der Integration der von ihnen betreuten geflüchteten Frauen in Beschäftigung offenbar reagiert haben. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass die Förderung der Integration dieser Zielgruppe gemäß den im Rahmen der Organisationsbefragung gegebenen Selbstauskünften als Ziel bei der Gestaltung ihrer Geschäftspolitik im Kontext von Fluchtmigration von 2018 auf 2020 an Bedeutung gewonnen hat (siehe Tab. 1). Parallel dazu wurde auch der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen bei geflüchteten Frauen von Jahr zu Jahr deutlich gesteigert (siehe Abb. 3 und Abb. 4). Zwar erhielten sie zuletzt immer noch seltener Zugang zu Integrationsmaßnahmen, als es dem Anteil der im Rahmen des SGB II betreuten arbeitssuchenden Frauen an allen betreuten arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration entspricht, aber die Geschlechterdifferenz bei den Förderquoten von Geflüchteten hat sich in den letzten Jahren deutlich reduziert. Wie sich diese offensichtliche Änderung in der Geschäftspolitik der Jobcenter auf die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei geflüchteten Frauen und damit auf die Integrationsverläufe am Arbeitsmarkt ausgewirkt hat, lässt sich mit den für diese Evaluation zur Verfügung stehenden Daten nicht beurteilen. Hierzu wäre eine weiterführende Evaluation notwendig, wie sie im nächsten Abschnitt skizziert wird.

7.3 Perspektiven für eine weiterführende Evaluation

Die Einreise von über einer Million Menschen, die in den Jahren 2015 und 2016 in Deutschland Schutz gesucht haben, war eine – vielfach auch mit dem umstrittenen Begriff „Flüchtlingskrise“ bezeichnete – Sondersituation. Die Zahl der Asylsuchenden fiel bereits 2017 wieder auf das Niveau von 2014 zurück und ist seitdem, zuletzt mit dem Einbruch der internationalen Migration während der COVID-19-Pandemie, weiter gesunken. Die im Rahmen dieser Evaluation betrachteten geflüchteten Personen im Kontext von Fluchtmigration entstammen zum weitaus größten Teil der Kohorte, die auf dem Höhepunkt der Aufnahme von Menschen aus humanitären Gründen um den Herbst 2015 eingereist sind. Sie repräsentieren mithin diese Sondersituation, weshalb sich die bei ihnen beobachteten Integrationsverläufe nicht ohne weiteres verallgemeinern lassen. So hat sich die Integration in den Arbeitsmarkt bislang in der Tendenz schneller vollzogen als bei früheren Kohorten von Geflüchteten, die aus humanitären Gründen in Deutschland aufgenommen wurden.

Ein genaues Verständnis der Faktoren, die dazu beigetragen haben, aber auch der weiter bestehenden Integrationshemmnisse, ist für die Gestaltung der Integrationspolitik bei nachfolgenden Kohorten von Geflüchteten hilfreich. Dazu leistet die Evaluation einen wichtigen Beitrag, denn sie legt die Wirksamkeit des Instrumentariums der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen offen – unter Rahmenbedingungen, die durch die plötzliche Herausforderung, eine sehr große Zahl Geflüchteter in Beschäftigung zu integrieren, erheblich verändert wurden. Die als Reaktion vorgenommenen organisatorischen Anpassungen und die Lernerfahrungen in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, aber auch bei anderen die Integrationsprozesse von Geflüchteten begleitenden und mitgestaltenden Akteuren, die an den Fallstudienstandorten der Implementationsanalyse und in den Ergebnissen der Organisationsbefragungen erkennbar sind, dürften auch auf derzeit und künftig aufgenommene Geflüchtete ausstrahlen. Insofern haben die hier vorgelegten Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens für eine spezielle Kohorte von Geflüchteten auch einen allgemeineren Wert.

Während neue organisatorische Strukturen zur Unterstützung der Integration von Geflüchteten, die sich aufgrund der Sondersituation sehr starker Zuwanderung aus humanitären Gründen in 2015/16

ausgeprägt haben, fortwirken dürften, unterliegen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für die Chancen Geflüchteter auf Beschäftigung zentral sind, stärkeren dynamischen Veränderungen. So zeigten sich nach einem fast ein Jahrzehnt anhaltenden Aufschwung am Arbeitsmarkt – verbunden mit einer Vielzahl an neu geschaffenen Jobs – bereits in der zweiten Jahreshälfte 2019 zunehmend Krisensymptome, die zumindest auf ein Ende des Aufschwungs und eventuell einen Übergang zu einer rezessiven Phase hindeuteten. Die im Frühjahr 2020 aufgetretene schwere Rezession infolge der COVID-19-Pandemie hat diese Entwicklung überlagert. Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie haben die Beschäftigungschancen insbesondere auch in Teilen des Arbeitsmarkts verschlechtert, die vor der Krise relativ viele Geflüchtete aufgenommen hatten. Derzeit ist noch kaum verlässlich zu beurteilen, wie sich Beschäftigungsdynamik und Beschäftigungsstrukturen in Deutschland mit dem Übergang zu einer „neuen Normalität“ pandemiebedingt nachhaltig verändern werden – und welche Folgen dies für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit sich bringen wird.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die mit der Evaluation begonnenen Analysen zur Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen weiterzuführen. Der Fokus sollte dabei primär auf der weiteren Beobachtung der in diesem Rahmen bereits beobachteten Kohorte von arbeitsuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration – also den Geflüchteten, die bis September 2018 in eine Integrationsmaßnahme eingetreten sind oder hätten eintreten können – liegen.

Im Rahmen eines weiterführenden Untersuchungsprogramms sollte der Integrationsprozess der für die Evaluation ausgewählten Kohorte von Geflüchteten mindestens bis zum Jahresende 2022 verfolgt werden. Damit wäre es möglich, zumindest die erste Phase der zu erwartenden strukturellen Anpassungen am Arbeitsmarkt in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu erfassen, und deren Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration und die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu bewerten. Als Basis für entsprechende statistische Analysen wären primär die administrativen Datenbestände der BA heranzuziehen.

Prinzipiell wäre auch eine Anreicherung der amtlichen Daten um Befragungsdaten wünschenswert, indem eine dritte Welle der im Rahmen der Evaluation von Geflüchteten angestoßenen Panel-Befragung von Geflüchteten im Jahresverlauf 2022 realisiert wird. Die im Zusammenhang mit der Durchführung der zweiten Welle dieser Befragung gemachten Erfahrungen legen nahe, dass die Zielpersonen eine sehr hohe Bereitschaft zeigen, wiederholt befragt zu werden, und zu einem hohen Anteil auch erneut kontaktiert werden können. Allerdings ist die Ausgangsgesamtheit von rund 4.500 Personen aus der zweiten Welle bereits recht klein, und der bei einer Weiterführung des Evaluationsvorhabens entstehende Abstand zwischen zweiter und dritter Erhebungswelle ist relativ groß, sodass von stärkeren Panel-Ausfällen auszugehen ist. Es ist daher damit zu rechnen, dass sich bei einer dritten Welle im Jahr 2022 nur noch eine Nettostichprobe von 3.000 Personen oder weniger realisieren lässt. Der dafür zu betreibende Aufwand dürfte in einem ungünstigen Verhältnis zu dem mit weiteren Befragungsdaten zu erreichenden Erkenntnismehrwert stehen.

Auf Grundlage von bis zum Dezember 2022 reichenden BA-Daten (vorläufige Verbleibsnachweise) wäre es möglich, analog zu den hier vorgestellten Untersuchungen die Wirkungen von Eintritten in Maßnahmen, die bis September 2018 stattgefunden haben, auf den Integrationsverlauf über einen Zeitraum von bis zu 64 Monaten zu evaluieren. Damit könnte die durch eine Maßnahmenteilnahme bedingte Veränderung der Integrationsergebnisse nach fünf Jahren für die Gruppe der Geflüchteten, die bis zum Ende des Jahres 2017 in Maßnahmen zugegangen sind, abgeschätzt werden.¹⁶⁰ Auf dieser

¹⁶⁰ Wegen der zyklischen Entwicklung der Maßnahmenzugänge über den Jahresverlauf (siehe Kapitel 2.2) wäre es ideal, den Zeitrahmen der Beobachtungen noch bis mindestens September 2023 auszuweiten. Hierdurch ließen sich mögliche Sondereffekte durch

Grundlage wäre es auch möglich, die mittelfristigen Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Maßnahmen, die hier nur auf Grundlage einer extrapolierten Trendfortschreibung vorgenommen werden konnten (siehe Kapitel 5.7), auf eine konkrete Schätzgrundlage zu stellen. Dies erscheint angesichts der wahrscheinlichen Trendunterbrechungen durch die COVID-19-Krise wesentlich.

Unabhängig davon führt die Verlängerung des Beobachtungszeithorizonts zu einer noch aussagekräftigeren Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und Berufsausbildung sowie den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, die einen stark investiven Charakter aufweisen und ihre vollen Integrationswirkungen erst in der mittleren Frist entfalten. So lassen sich maßnahmenbedingte Veränderungen bei den Raten der Übergänge von einer Ausbildung in Beschäftigung, also Effekte im Hinblick auf den Ausbildungserfolg, und insbesondere die Stabilität und Qualität der sich anschließenden Beschäftigung untersuchen, die im bisherigen Zeitrahmen der Evaluation kaum beobachtet werden. Ähnliches gilt für die Bewertung der Nachhaltigkeit der Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt nach erfolgreichem Abschluss einer beruflichen Weiterbildung.

Über die Ergänzung zusätzlicher Monate bei den geschätzten Effekten von Eintritt in Maßnahmen zwischen September 2017 und September 2018 auf den Integrationsverlauf hinaus eröffnet ein bis Ende 2022 verlängerter Beobachtungszeitraum zusätzlich die Möglichkeit, analog zu den in der Evaluation anhand der BA-Daten durchgeführten Berechnungen die Wirkungen späterer Zugänge in Maßnahmen aus der untersuchten Kohorte abzuschätzen. Konkret zu empfehlen ist eine identisch gestaltete Evaluation der ab September 2018 bis September 2020 erfolgten Eintritte im Hinblick auf den Integrationsverlauf jeweils bis zu 40 Monaten nach Maßnahmenbeginn. Eine auf dieser Basis mögliche vergleichende Betrachtung über mehrere Jahreszyklen des Maßnahmeneinsatzes erscheint insbesondere deshalb wünschenswert, weil sich Struktur und Zielgruppen der von den Jobcentern und Arbeitsagenturen bei den betreuten geflüchteten Arbeitsuchenden eingesetzten Integrationsmaßnahmen, wie das Monitoring in Kapitel 2.2 zeigt, über die Zeit hinweg verändert haben. Eine vergleichende Betrachtung der Entwicklung der Wirksamkeit des Maßnahmeneinsatzes könnte Hinweise auf möglicherweise dahinter liegende Lernprozesse liefern. Zudem ließe sich beurteilen, wie sich ein früherer oder späterer Maßnahmeneinsatz – innerhalb derselben Kohorte von Geflüchteten – auf die sich anschließenden Integrationsverläufe auswirkt.

Wenn das Evaluationsprogramm in diese Richtung fortgeschrieben wird, liegt es nahe, die Grundgesamtheit, die in den verwendeten BA-Daten abgebildet wird, zu erweitern – und zwar konkret um die Personen im Kontext von Fluchtmigration, die im Zeitraum von Oktober 2018 bis September 2020 in Maßnahmen eingetreten sind oder hätten eintreten können, und die nicht der bereits im Rahmen der Evaluation betrachteten Kohorte angehören. Damit würde die Datenbasis vor allem um Geflüchtete, die erst in jüngerer Zeit nach Deutschland gekommen sind, ergänzt. So könnte untersucht werden, wie sich die Wirkungen derselben Integrationsmaßnahmen über verschiedene nach dem Zuwanderungszeitpunkt differenzierte Kohorten von Geflüchteten entwickeln. Allerdings könnte es wegen der seit 2017 stark rückläufigen Zahlen an Zuzügen von Schutzsuchenden passieren, dass die Fallzahlen – vor allem bei eher seltener eingesetzten Maßnahmentypen – nicht ausreichen, um belastbare kohortenspezifische Maßnahmeneffekte zu schätzen.

verschieden zusammengesetzte monatliche Zugänge in den geschätzten Treatment-Effekten am oberen Ende des erfassten Integrationszeitraums vermeiden. Wegen der normalen Zeitverzögerung durch Aufbereitung und Prüfung der von der BA-Statistik bereitzustellenden Daten wäre eine Evaluation auf dieser Basis aber erst im Jahr 2024 möglich.

Zumindest aber wäre es mit der wie vorgeschlagen erweiterten Datenbasis möglich, für die Zugangszeiträume ab September 2018 sowie ab September 2019 zusätzlich durchschnittliche Maßnahmeneffekte bezogen auf die Gesamtpopulation der Geflüchteten, die jeweils für den Eintritt in Maßnahmen in Frage kam, zu schätzen. Zusammen mit den in diesem Bericht dargestellten Maßnahmeneffekten für die Gesamtpopulation, die im Zugangszeitraum September 2017 bis September 2018 für einen Maßnahmeneintritt in Frage kam, ergäbe sich eine konsistente Zeitreihe, anhand derer die Entwicklung der Effektivität des gesamten Maßnahmeneinsatzes bei Geflüchteten beurteilt werden könnte. Um die Interpretation von auftretenden Veränderungen bei den Maßnahmenwirkungen im Zeitverlauf zu vertiefen, wäre eine erneute flächendeckende Organisationsbefragung zu empfehlen, um systematische Informationen zu erfassen, wie sich die Strategien und Rahmenbedingungen beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete auf der Ebene der Jobcenter und Arbeitsagenturen in der jüngeren Vergangenheit verändert haben.

Unabhängig von einer Verlängerung der Evaluation der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen bei Geflüchteten ergeben sich weitere Forschungsfragen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Evaluation stehen. So haben Heterogenitätsanalysen auf Basis unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit wenige bis gar keine Wirkungsunterschiede offengelegt. Dies mag mit einem tatsächlich geringen Einfluss dieser Rahmenbedingungen zu erklären sein, könnte aber auch mit datenspezifischen Herausforderungen und Restriktionen zusammenhängen. Denn nur für 64 Prozent der Jobcenter und Arbeitsagenturen liegen Angaben aus den Organisationsbefragungen vor, sodass nicht die Gesamtheit der Organisationen betrachtet werden kann. Dies reduziert die Fallzahlen bei separaten Matching-Analysen für Heterogenitätsanalysen unterschiedlicher Rahmenbedingungen teilweise erheblich. Zudem ist für die Analyse von einigen weiteren interessanten Aspekten aus der Organisationsbefragung keine ausreichende Streuung dieser Variablen vorhanden.

An diesen Punkten könnten vertiefende qualitative Ergänzungen einen sinnvollen Beitrag leisten, den Einfluss unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den Organisationen auf die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen genauer herauszuarbeiten. Die Fallstudien der Evaluation waren eher breit angelegt, sodass hier eine zusätzliche Analyse, die stärker in die Tiefe geht, zielführend wäre. So könnte in Jobcentern und Agenturen für Arbeit dem Vorhandensein bestimmter Rahmenbedingungen wie etwa einer Integrationsanlaufstelle oder einer speziellen Arbeitgeber-Ansprache und einer damit potenziell zusammenhängenden Wirkungsverstärkung der Maßnahmen nachgegangen sowie die Gründe der (Nicht-)Existenz solcher Rahmenbedingungen erörtert werden.

Da sich aus den Prüfungen der quantitativen Korrelationen zwischen einer Maßnahmenteilnahme von Frauen und den aus den Organisationsbefragungen stammenden organisatorischen Rahmenbedingungen nur wenig systematische Zusammenhänge ergeben haben, wäre es auch hilfreich, diesem Punkt qualitativ stärker nachzugehen, um Empfehlungen auf der Ebene der Organisationen ableiten zu können, wie der Maßnahmenzugang von Frauen erhöht werden kann. Zudem könnten Herausforderungen bei der Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration im Zusammenhang mit selten eingesetzten Maßnahmen wie AGH oder Rechtskreiswechsel stärker thematisiert werden, über die aufgrund relativ weniger Fälle noch wenig Information vorliegt.

Schließlich sollte auch die Perspektive der Teilnehmenden selbst stärker berücksichtigt werden. Dazu könnten ergänzende qualitative Interviews durchgeführt werden, in denen die Betreuung durch die jeweilige Organisation, der Zugang zur Maßnahme, die Erfahrung der Teilnahme sowie die (geschätzte) Wirkung der Maßnahme auf die eigene Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe thematisiert würden. Diese Informationen könnten dabei helfen, die Prozesse zum Zugang sowie den

Einsatz von Maßnahmen durch die Organisationen zu optimieren. Bei einer Fortführung der Evaluation mit einer verlängerten Datenbasis der administrativen Daten könnte zudem der Aufenthaltstitel einer Niederlassungserlaubnis eine wachsende Rolle spielen und Möglichkeiten für separate Heterogenitätsanalysen auf der quantitativen Ebene in Bezug auf die Wirkung einer Maßnahmenteilnahme bieten.

Daneben ist zu empfehlen, den reichen Datenbestand, der im Rahmen der Evaluation mit den zwei Wellen der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten aufgebaut wurde, für die Beantwortung von allgemeineren Fragen der Migrationsforschung zu nutzen, das heißt, damit auch empirische Untersuchungen zu Themen vorzunehmen, die unabhängig von Aspekten der Maßnahmenteilnahme oder Maßnahmenwirkungen sind. Zwar müssen bei solchen Analysen die spezielle Selektion der Befragten und ihr vorhandener Kontakt zu einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter berücksichtigt werden. Unter dieser Voraussetzung und mit dieser Einschränkung ließe sich aber dennoch etwa untersuchen, wie die Umstände der Flucht (etwa Fluchtgründe, -dauer und -kosten) und andere Faktoren wie die Erwerbstätigkeit im Heimatland mit einer Sprachkursteilnahme und Arbeitsmarktintegration in Deutschland zusammenhängen. Bessere Erkenntnisse dazu könnten dazu beitragen, dass die Geflüchtete betreuenden Organisationen schon frühzeitig etwaige besondere Unterstützungsbedarfe erkennen und adressieren können.

Zudem könnten die in der Längsschnitt-Befragung im Detail erhobenen Unterstützungsleistungen, welche die tatsächlichen Maßnahmenteilnahmen nicht korrekt abgreifen (siehe Kapitel A1.3 im Anhang), dennoch etwa auf die Bewertung ihres Nutzens und ihre Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration untersucht werden. Dies kann erstens anhand einer tiefergehenden Analyse der Daten aus dem in der Längsschnitt-Befragung enthaltenen Kalendarium geschehen, sowie zweitens anhand der arbeitsmarktbezogenen Zielgrößen aus der Untersuchungstichprobe.

Die in den Daten der Längsschnitt-Befragung abgebildete Entwicklung verschiedener Dimensionen der sozialen Teilhabe über die Zeit sowie deren Einflussfaktoren (wie etwa Geschlecht und Erwerbsstatus) bietet weitere Ansatzpunkte für relevante Forschungsfragen. So könnten etwa die zeitliche Entwicklung von Aktivitäten im Alltag, der Kontakt zu Einheimischen und Personen aus dem Heimatland, die Identifikation mit dem Heimatland oder Deutschland und Persönlichkeitsfaktoren untersucht sowie individuelle Faktoren identifiziert werden, die eine bestimmte Entwicklung begünstigen oder hemmen.

Auch das Thema der absolvierten Sprachkurse könnte anhand der Daten der Längsschnitt-Befragung näher betrachtet werden – unter anderem dahingehend, welche Wege am häufigsten zu einer Sprachkursteilnahme führen, wie der Nutzen dieser Sprachkurse für verschiedene Dimensionen bewertet wird, und ob und wie ein Zusammenhang mit dem selbst eingeschätzten Sprachniveau besteht. Auf diese Weise könnte festgestellt werden, welche Art von Sprachkurs (z.B. Integrationskurs oder berufsbezogene Sprachförderung) für welche Zielgruppe am effektivsten erscheint.

Schließlich birgt eine vertiefende Untersuchung des Verhaltens bei der Arbeitssuche aufgrund der in der Längsschnitt-Befragung enthaltenen detaillierten Fragen zu diesem Komplex weiteres Forschungspotenzial. So könnte etwa der Einfluss der Intensität der Stellensuche, des Reservationslohns, der beruflichen Vorstellungen und der Arbeitsmarktkennntnisse, die in der ersten Befragungswelle erhoben wurden, auf den Erwerbsstatus in der zweiten Befragungswelle untersucht werden. Außerdem könnten individuelle Faktoren identifiziert werden, die eine hohe Suchintensität begünstigen oder hemmen.

7.4 Handlungsempfehlungen

7.4.1 Einleitung

In der Gesamtbetrachtung fällt das Urteil über die in der Evaluation mit den Instrumenten der statistischen Wirkungsforschung untersuchten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete erfreulich positiv aus. Der Einsatz der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, der Förderung der beruflichen Weiterbildung und der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei einem Arbeitgeber durch Eingliederungszuschüsse und das Einstiegsgeld hat bei den Geförderten zentrale Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, signifikant und in einer ökonomisch relevanten Größenordnung verbessert. Die diagnostizierten Steigerungen der Beschäftigungsquoten in den bis Ende 2020 beobachteten Integrationsverläufen sind so stark, dass sich der Einsatz dieser Maßnahmen im Durchschnitt der jeweils damit erreichten Zielgruppe mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest mittelfristig auch wirtschaftlich rechnet. Daneben sind auch Verbesserungen bei Indikatoren der sozialen Teilhabe der Geflüchteten zu erkennen. Insbesondere führt die Maßnahmenteilnahme in vielen Konstellationen zu einem höheren Niveau der Deutschkenntnisse – essenzielle Voraussetzung sowohl für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in Deutschland als auch für berufliche Aufstiegsperspektiven. Lediglich AGH entwickeln bislang kaum integrierende Wirkungen – auch im Hinblick auf die soziale Stabilisierung. Dazu trägt bei, dass sich diese Beschäftigung schaffende Maßnahme als – selten gebrauchtes – letztes Mittel stark auf besonders arbeitsmarktferne und damit schwer in eine reguläre Beschäftigung zu bringende Geflüchtete konzentriert. Eine statistisch signifikante Verbesserung der Beschäftigungschancen durch die Aufnahme von AGH lässt sich nur für geflüchtete Frauen feststellen; trotzdem mündet nur ein sehr kleiner Teil der Teilnehmerinnen mittelfristig in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein.

Die ermittelten positiven Teilnahmewirkungen erlauben die vorsichtige allgemeine Empfehlung, dass die Fortführung der wirksamen und wirtschaftlichen Maßnahmentypen bei den jeweiligen damit geförderten Gruppen von Geflüchteten sinnvoll ist. Nicht jedoch lassen sich daraus Empfehlungen für eine Optimierung des derzeitigen Maßnahmeneinsatzes in dem Sinne ableiten, dass mit den für die Förderung zur Arbeitsmarktintegration von arbeitssuchenden Personen im Kontext Fluchtmigration zur Verfügung stehenden Ressourcen die bestmögliche Steigerung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten erreicht wird. Dies liegt an mehreren Faktoren:

- Anhand der beobachteten Merkmale der Geförderten lässt sich erkennen, dass der Einsatz der verschiedenen Integrationsmaßnahmen durch die Arbeitsverwaltungen jeweils stark auf die Förderung einer spezifischen Zielgruppe ausgerichtet ist. Es ist jedoch nicht ohne weiteres zulässig, die für eine bestimmte Zielgruppe geschätzten Maßnahmeneffekte auf die Angehörigen einer anderen Zielgruppe zu übertragen. Deshalb lässt sich beispielsweise nicht einfach die Empfehlung aussprechen, dass der Ressourceneinsatz bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung von den MAT zu den MAG verschoben werden sollte, weil letztere im Durchschnitt stärkere Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration entfalten. Die typische durch MAT geförderte geflüchtete Person ist weniger arbeitsmarktnah als die typische durch MAG geförderte geflüchtete Person, und die Förderung durch MAG wirkt bei arbeitsmarktfernen Geflüchteten im Durchschnitt nicht ganz so gut wie bei arbeitsmarktnahen Geflüchteten. Entsprechend ist davon auszugehen, dass nach einer etwaigen Verschiebung des Ressourceneinsatzes bzw. der damit verbundenen Änderung der Struktur der Teilnehmenden an MAG deren durchschnittliche Wirkungen schlechter ausfallen würden, als es die hier geschätzten Teilnahmeeffekte anzeigen. Zulässig erscheinen lediglich die beiden folgenden Empfehlungen: (1) In Konstellationen, in denen zur Zielgruppe

zählende Geflüchtete vorhanden sind, aber nicht gefördert werden können, etwa weil für bestimmte Maßnahmen geplante Budgets bereits ausgeschöpft oder Träger ausgelastet sind, sollte versucht werden, den Engpass bei den Ressourcen zu beheben, statt die Förderung zu unterlassen oder die Zielpersonen auf andere, schlechter wirksame Förderungen zu verweisen.¹⁶¹ (2) Es kann sinnvoll sein, die Zielgruppe der Förderung behutsam und kontrolliert zu erweitern, um bewerten zu können, wie sich die Maßnahmenwirksamkeit verändert, wenn zusätzliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit etwas ungünstigeren Voraussetzungen gefördert werden als die bisher geförderte Gruppe. Ein solches Feldexperiment müsste allerdings nach wissenschaftlichen Kriterien gestaltet und begleitet werden, damit die daran beteiligten Organisationen aussagekräftige Schätzungen zu den mit einer Umstellung erzielten Effekten erhalten.

- Das Monitoring der Zugänge in Maßnahmen lässt erkennen, dass sich die Zusammensetzung der geförderten Geflüchteten im Zeitablauf verändert hat. So treten inzwischen wesentlich höhere Anteile von älteren Geflüchteten und geflüchteten Frauen in Maßnahmen ein als im Zyklus des im Herbst 2017 gestarteten Förderjahrs, auf das sich die Wirkungsanalysen der Evaluation beziehen. Die in jüngerer Zeit in Maßnahmen eingetretenen Geflüchteten könnten sich aber auch noch in anderen für die Integrationschancen und den Maßnahmenerfolg relevanten Eigenschaften, etwa im Hinblick auf Fluchtgeschichte, Erwerbsbiografie und Rahmenbedingungen nach – tendenziell später erfolgter – Ankunft nach Deutschland, systematisch von den früheren Zielgruppen unterscheiden. Entsprechend ist nicht ohne weiteres gesichert, dass sich die in der Begleitevaluation geschätzten Teilnahmeeffekte auf die derzeit geförderten Zielgruppen übertragen lassen.
- Auch die Rahmenbedingungen am deutschen Arbeitsmarkt haben sich im Vergleich zum untersuchten Förderjahr massiv geändert. Geflüchtete, die in den Jahren 2017 und 2018 in eine Maßnahme eintraten, taten dies unter den Bedingungen eines durch eine starke Nachfragedynamik geprägten Arbeitsmarkts mit vielen neu zu besetzenden Stellen und guten Gelegenheiten auch für weniger leistungsfähige oder schlechter qualifizierte Arbeitsuchende. Seitdem haben sich jedoch strukturelle Probleme verstärkt, zuletzt durch den massiven Schock der COVID-19-Krise, die den deutschen Arbeitsmarkt nachhaltig verändern dürfte. Es ist nicht gesichert, dass sich die diagnostizierten Wirkungen der untersuchten Maßnahmen auf den Verlauf der Arbeitsmarktintegration unter diesen veränderten Bedingungen für Geflüchtete, die heute oder in Zukunft in Maßnahmen eintreten, noch in gleicher Weise entfalten können.

Angesichts der beiden zuletzt genannten Bedenken empfiehlt es sich, wie oben beschrieben, den Zeithorizont der Evaluation bis mindestens zum Ende des Jahres 2022 zu verlängern, weil sich auf diese Weise eine Sequenz von Teilnahmeeffekten über mehrere Jahreszyklen der Förderung durch arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen abschätzen und so bessere Einschätzungen zur Stabilität der Maßnahmenwirkungen im Zeitverlauf bzw. bei Verschiebungen von Zielgruppen und Startbedingungen gewinnen lassen.

Die im Folgenden gegebenen Handlungsempfehlungen beziehen sich aus den genannten Gründen nicht auf das anspruchsvolle Problem der optimalen Allokation von Förderentscheidungen auf die verschiedenen Arten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. Gruppen von Geflüchteten. Vielmehr orientieren sie sich an der Leitfrage, wie Prozesse und Rahmenbedingungen der

¹⁶¹ Ein in der Maßnahmenpraxis vorkommendes Beispiel ist etwa der Übergang zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber als Substitut bei ausgeschöpftem Budget der Eingliederungszuschüsse.

Fördermaßnahmen so gestaltet werden können, dass sich Blockaden beim Maßnahmeneinsatz, aber auch für die Integration der Geflüchteten in Beschäftigung auflösen, und so bereits im Status quo vorhandene positive Teilnahmeeffekte weiter verstärkt werden. Die Handlungsempfehlungen stützen sich einerseits auf die Befunde der Wirkungsanalysen zu den einzelnen Maßnahmentypen, insbesondere die diesbezüglichen Heterogenitätsanalysen. Sie berücksichtigen andererseits aber auch die im Rahmen der Implementationsanalyse an den Fallstudienstandorten gewonnenen Erkenntnisse zu den Rahmenbedingungen und Strukturen der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten, den Erfahrungen mit Planung und Einsatz der Maßnahmen zur Arbeitsförderung, sowie den Zielen und Strategien der beteiligten Akteure.

Die folgenden Handlungsempfehlungen konzentrieren sich zunächst auf die Ausrichtung der verschiedenen untersuchten Typen von Fördermaßnahmen. Danach weitet sich die Perspektive auf die allgemeine Ausrichtung der Arbeitsförderung für arbeitssuchende Personen im Kontext von Fluchtmigration, die Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen für Geflüchtete in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, und schließlich auf die Verbesserung von externen Rahmenbedingungen für den Integrationsprozess.

7.4.2 Ausrichtung der verschiedenen Integrationsmaßnahmen

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung kommt in der ersten Phase der Betreuung der Geflüchteten durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen eine hohe Bedeutung zu. Ihr breiter Einsatz rechtfertigt sich durch die im Verhältnis zu den relativ niedrigen Durchschnittskosten pro Förderfall erzielten günstigen Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration, zu denen auch die damit erzielten Verbesserungen bei zentralen Dimensionen der sozialen Teilhabe beitragen dürften. Trotz des allgemeinen breiten Einsatzes finden sich in den Daten Hinweise, dass bestimmte Organisationen Maßnahmen dieses Typs (insbesondere bei geflüchteten Frauen) systematisch stärker einsetzen, etwa solche, die Aktivierungsmaßnahmen für die Integration von Geflüchteten für besonders wichtig halten. Eine bessere Information der Jobcenter und Agenturen, die mit Maßnahmen zur Aktivierung dagegen eher zurückhaltend umgehen, über die damit zu erzielenden positiven – und gemäß der Einnahmen-Ausgaben-Bilanz auch schon in der kürzeren Frist wirtschaftlichen – Integrationseffekte erscheint deshalb sinnvoll. Ein anderer Faktor, der mit einer systematischen stärkeren Nutzung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (wiederum insbesondere bei geflüchteten Frauen) einhergeht, ist die Konzentration auf zentral eingekaufte, standardisierte Maßnahmenpakete. Die damit verbundene Vereinfachung kann gerade wegen der hohen Zahl an Förderfällen einer verstärkten Nutzung dienlich sein, weil sie die Organisationen administrativ entlastet.

Maßnahmen bei einem Arbeitgeber sind im Vergleich zu den viel häufiger eingesetzten Maßnahmen bei einem Träger erheblich wirksamer und in der Folge auch wirtschaftlicher. Sie lassen sich aber nicht beliebig ausweiten, weil dafür hinreichend arbeitsmarktnahe Geflüchtete vorhanden sein müssen, damit die notwendige Mitwirkungsbereitschaft der Arbeitgeber sichergestellt werden kann. Wenn diese Mitwirkungsbereitschaft – etwa durch gezielte bzw. verstärkte Arbeitgeberansprache – noch vergrößert werden kann, verbessern sich potenziell die Aussichten, mehr (und ggf. auch arbeitsmarktfremere) Geflüchtete in Maßnahmen bei einem Arbeitgeber zu bringen. Bemühungen um einen intensiveren Einsatz dieser Maßnahmen sind vor allem für Jobcenter und Arbeitsagenturen in Regionen mit starkem Industriesektor zu empfehlen, weil die festgestellten Integrationswirkungen hier signifikant besser sind als in mehr durch den Dienstleistungssektor geprägten Regionen.

Die insgesamt höhere Wirksamkeit der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber legt es nahe, auch die Maßnahmen bei einem Träger möglichst stark am Bedarf des lokalen Arbeitsmarkts auszurichten und weniger an den Möglichkeiten der Träger. Bei der Einsatzplanung sollte zudem berücksichtigt werden, dass die Maßnahmen nicht nur in Regionen mit hohem Industrieanteil, sondern auch in Regionen mit niedriger Arbeitslosenquote besonders wirksam sind. Abgesehen davon scheinen die mit Maßnahmen bei einem Träger zu erschließenden Beschäftigungspotenziale weitgehend ausgeschöpft, weil diese bei der Zielgruppe bereits sehr breit eingesetzt werden. Deshalb kommt es vor allem darauf an, die Organisationen mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit die Chancen der Geflüchteten auf eine wirksame Förderung durch Maßnahmen bei einem Träger nicht durch finanzielle Engpässe geschmälert werden. Ausreichende Ressourcen könnten darüber hinaus helfen, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern, etwa durch die schon angesprochene arbeitsmarktnähere Ausrichtung oder eine stärkere Ausdifferenzierung nach Zielgruppen und Inhalten. Potenziale könnten vor allem noch bei Einzelmaßnahmen bestehen, die neben der Arbeitsmarktintegration auch auf eine stärkere soziale Teilhabe hin ausgerichtet sind und über Verbesserungen an dieser Stelle indirekt eine Verstärkung der Arbeitsmarktwirkungen erreichen.

Sollten die Jobcenter und Arbeitsagenturen künftig erneut mit einer größeren Zahl von neu zu betreuenden Geflüchteten zu rechnen haben, ist es sinnvoll – angesichts der positiven Erfahrungen, die etwa mit der Maßnahme „Perspektiven für Flüchtlinge“ (PerF) gemacht wurden – geeignet gestaltete zielgruppenspezifische Maßnahmen einzusetzen, insbesondere in Organisationen mit einem ungünstigen Betreuungsschlüssel, denen ein solches Standardprodukt Entlastung verschafft.

Eingliederungszuschüsse und Einstiegsgeld

Dass Geflüchtete besonders von betriebsnah angelegten arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen profitieren, zeigt sich auch an den starken Integrationswirkungen der Eingliederungszuschüsse. Auch das Einstiegsgeld ist mit stark positiven Beschäftigungseffekten verbunden. Anfänglich fallen diese – vermutlich aufgrund der fehlenden Nachbeschäftigungszeit – etwas geringer aus als bei den Eingliederungszuschüssen. Allerdings gleichen sich die Effekte innerhalb des Beobachtungszeitraums an, sodass sich in der mittleren Frist die Teilnahmewirkungen der beiden untersuchten Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kaum voneinander unterscheiden.

Die starken Integrationswirkungen erklären sich daraus, dass mit der geförderten Beschäftigung nicht nur Berufspraxis, sondern quasi automatisch auch berufsfachliche Sprachkenntnisse erworben werden. Eingliederungszuschüsse, denen Evaluationsstudien auch bei anderen Zielgruppen eine hohe Effektivität bescheinigen, verdienen deshalb in der Praxis des Maßnahmeneinsatzes durch Jobcenter und Arbeitsagenturen ein hohes Gewicht. Allerdings sind bei Personen im Kontext von Flucht-migration vorgeschaltete Investitionen in allgemeine und wenigstens basale berufsbezogene Sprachkenntnisse eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung, damit die Geflüchteten den Anforderungsprofilen der Arbeitgeber genügen und das zu fördernde Beschäftigungsverhältnis überhaupt zustande kommt.

Wie bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber kann sich eine intensivere Arbeitgeberansprache lohnen, um mehr geeignete Geflüchtete in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis zu bringen. Die Ergebnisse von regional differenzierten Wirkungsanalysen sprechen dafür, Eingliederungszuschüsse wegen einer besonders hohen Wirksamkeit insbesondere dort einzusetzen, wo die allgemeine Ausländerarbeitslosigkeit hoch und damit das wirtschaftliche Umfeld für eine gelingende Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten eher ungünstig ist. Dagegen sollten in Regionen mit eher günstigen Arbeitsmarktbedingungen für die Zielgruppe Höhe und Dauer der Förderung von Geflüchteten mit Eingliederungszuschüssen noch stärker einer kritischen Prüfung unterzogen werden, um die bei diesem Maßnahmentyp besonders bestehenden Risiken von Mitnahmeeffekten zu begrenzen.

Ebenfalls sollte die Zielgruppe der Eingliederungszuschüsse kritisch hinterfragt werden. Jobcenter und Arbeitsagenturen fördern derzeit bevorzugt männliche, besser gebildete Geflüchtete. Hierzu dürfte beitragen, dass diese Gruppe an Arbeitgeber leichter zu vermitteln ist, und dass Integrationsfachkräfte bei diesen arbeitsmarktnahen Kunden eher niedrige Integrationshemmnisse vermuten. Jedoch legen die Ergebnisse der durchgeführten Heterogenitätsanalysen nahe, dass geflüchtete Frauen von einer Förderung mit Eingliederungszuschüssen durchschnittlich stärker profitieren als geflüchtete Männer. Dies gilt allgemeiner für eher arbeitsmarktferne Geflüchtete, bei denen die festzustellenden Wirkungen der Eingliederungszuschüsse stärker sind als bei eher arbeitsmarktnahen Geflüchteten. Dennoch haben letztere systematisch höhere Chancen auf eine Förderung. Diese Befunde sprechen dafür, geflüchtete Frauen und andere eher arbeitsmarktferne Geflüchtete verstärkt durch Eingliederungszuschüsse zu fördern. Damit dies gelingt, müssen bei den Akteuren, die an der Organisation der geförderten Beschäftigungsverhältnisse beteiligt sind, wohl auch anzunehmende stereotype Zuschreibungen angegangen werden.

Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

Die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung verlangen wegen ihres Investitionscharakters einen längeren Atem als die Förderung der Erwerbstätigkeit durch Eingliederungszuschüsse. Sie erfüllen für die damit erreichte Zielgruppe – überwiegend jüngere Geflüchtete ohne abgeschlossene Berufsausbildung – jedoch wichtige Funktionen. Einstiegsqualifizierungen bilden eine starke Brücke in Ausbildung, die oft im selben Betrieb direkt an die Förderung anschließt. Ausbildungsbegleitende Hilfen leisten einen signifikanten Beitrag zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen und damit zu einem anschließenden reibungslosen Übergang in die weitere Erwerbskarriere, was angesichts des ansonsten hohen Abbruchrisikos in der Zielgruppe besonders bedeutsam erscheint.

Bei beiden Arten von Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung zeigen die statistischen Analysen kaum Effektheterogenität. Demnach lassen sich keine Empfehlungen hinsichtlich einer Priorisierung bestimmter Gruppen von Geflüchteten oder eines bevorzugten Maßnahmeneinsatzes in bestimmten Regionen abgeben. Allerdings sollten geflüchtete Frauen im Zuweisungsprozess stärker berücksichtigt werden. Sie haben bislang systematisch geringere Zugangschancen als geflüchtete Männer, obwohl sie von einer Teilnahme an den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung im Durchschnitt genauso stark profitieren.

Bedenkenswert ist zudem, dass trotz eines hohen Bedarfs an beruflicher Qualifizierung nur vergleichsweise wenige Geflüchtete Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung aufnehmen. Dazu dürfte beitragen, dass eine berufliche Ausbildung aus Perspektive der Geflüchteten, die mit dem deutschen System der Berufsausbildung wenig vertraut sind und die langfristigen Vorteile einer abgeschlossenen Berufsausbildung falsch einschätzen oder bewerten, oft weniger attraktiv erscheint als die Annahme einer unqualifizierten Beschäftigung mit unmittelbaren Verdienstperspektiven. Es erscheint deshalb notwendig, die Ausbildungsorientierung und -bereitschaft der Geflüchteten durch noch bessere Information und gezielte Beratung zu vergrößern. Zugleich könnten die Arbeitsagenturen und Jobcenter angesichts der eher niedrigen Kosten – und der Aussicht auf hohe langfristige Erträge – bei der Vergabe der Förderungen durch eine Einstiegsqualifizierung risikofreudiger werden. Um einen größeren Teil der Zielgruppe fördern zu können, sollten die Organisationen auch der geringen Bekanntheit der Einstiegsqualifizierung bei kleineren Betrieben entgegenarbeiten. Dafür müsste die Arbeitgeberansprache gezielt intensiviert werden.

Was abH betrifft, sollten flexiblere Strukturen geschaffen werden, damit sie als schnell wirksames Mittel zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen noch besser funktionieren. Um die kurzfristige Versorgung mit ausbildungsbegleitenden Hilfen vor allem im ländlichen Raum zu verbessern, müssten ausreichende finanzielle Ressourcen bereitstehen, damit sich kleine und flexible

Fördergruppen organisieren lassen. Verstärkt modular aufgebaute Angebote könnten helfen, Vorbehalte auf Ebene der Betriebe angesichts eines wahrgenommenen hohen Abstimmungsbedarfs bei der Umsetzung der abH abzubauen. Auch der bürokratische Aufwand für die Betriebe muss möglichst klein gehalten werden. Soweit der zeitliche Aufwand der Teilnahme von Geflüchteten an abH ihre Arbeitgeber belastet, können auch finanzielle Kompensationen oder eine Verlängerung der Ausbildungszeit für Geflüchtete sinnvolle Ansatzpunkte sein, um das Instrument zu stärken.

Die Evaluationsergebnisse deuten auch darauf hin, dass die Absicherung der Einstiegsqualifizierung durch ausbildungsbegleitende Hilfen die positiven Wirkungen der Einstiegsqualifizierung auf die Übergangschancen in Ausbildung verstärkt. Bei entsprechendem Förderbedarf sollten deshalb beide Maßnahmentypen in Kombination angeboten werden. Dagegen lässt sich eine generelle Handlungsempfehlung, Einstiegsqualifizierung oder ausbildungsbegleitenden Hilfen mit Sprachförderungen zu kombinieren, nicht abgeben. Eine Sprachförderung bringt in diesem Kontext offenbar nicht unbedingt eine Verstärkung der Integrationseffekte mit sich, weil die Teilnahme an den Maßnahmen selbst schon zu verbesserten Deutschkenntnissen beiträgt. Allerdings könnte das Signal vorgeschalteter Investitionen in den Abbau von Sprachbarrieren helfen, mehr Arbeitgeber dazu zu bewegen, Gelegenheiten zur Einstiegsqualifizierung anzubieten.

Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Wirkungsanalysen zeigen im Durchschnitt der Teilnehmenden deutlich positive Wirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung auf die Chancen, ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, und auf die im Beschäftigungsfall erzielten Arbeitseinkommen. Gleichzeitig haben in der untersuchten Kohorte weniger als drei Prozent der Geflüchteten an dieser Art Maßnahme teilgenommen. Angesichts der positiven Maßnahmenwirkungen erscheint eine Erhöhung dieser Teilnahmequote wenigstens in der typischen Zielgruppe – Geflüchtete mittleren Alters mit überdurchschnittlichen Sprachkenntnissen – wünschenswert. Dies könnte durch unterschiedliche Strategien erreicht werden:

- *Erhöhung der individuellen Motivation.* Die Implementationsanalyse legt nahe, dass die Aussicht auf eine lange Dauer der Maßnahmen einige Geflüchtete von der Teilnahme an der Förderung der beruflichen Weiterbildung abhält. Dabei kommen Teilnehmende nur unwesentlich später in Beschäftigung als vergleichbare Nichtteilnehmende und die – ohnehin geringen – Lohnausfälle während der Maßnahme werden relativ schnell ausgeglichen. Um die Motivation zur Teilnahme an der Förderung der beruflichen Weiterbildung zu stärken, könnten eine zielgruppenspezifische Weiterbildungsberatung, verstärktes Marketing, das auf Berichte erfolgreich geförderter Peers setzt, aber auch finanzielle Anreize, etwa in Form einer Mehraufwandsentschädigung, helfen.
- *Verstärkte Vergabe durch die Jobcenter.* Die Wahrscheinlichkeit, eine Förderung der beruflichen Weiterbildung zu erhalten, ist bei den im SGB III betreuten Geflüchteten deutlich höher als bei den im SGB II betreuten Geflüchteten. Ein Erklärungsansatz für diesen Unterschied ist, dass die Integrationsfachkräfte in der gelebten Praxis der Jobcenter häufig gewohnt sind, einen stärkeren Fokus auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt zu legen – darum gehört die Förderung der beruflichen Weiterbildung allgemein nicht zu den naheliegenden und vorrangig einzusetzenden Maßnahmen. Die unterschiedliche Handhabung der Förderpraxis je nach Rechtskreis scheint angesichts des besonderen Förderbedarfs der Geflüchteten nicht sinnvoll. Integrationsfachkräfte im Bereich des SGB II sollten zu einer häufigeren Vergabe von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ermutigt werden.

- *Verstärkte Einbindung der Arbeitgeber.* Die Ergebnisse der Implementationsanalyse deuten darauf hin, dass einige Arbeitgeber nur bereit sind, Geflüchtete einzustellen, wenn vorher zur Qualifizierung eine Förderung der beruflichen Weiterbildung durchlaufen wurde. Gleichzeitig werden viele Weiterbildungsförderungen im Kontext von Berufen absolviert, die durch einen starken Fachkräftemangel gekennzeichnet sind. Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten in diesem Bereich verstärkt mit Arbeitgebern kooperieren und die Förderung der beruflichen Weiterbildung häufiger in Kombination mit einem konkreten Arbeitsangebot vermitteln. Diese Strategie könnte einerseits an den Belangen des Arbeitsmarkts ausgerichtete, passgenaue Maßnahmen gewährleisten und andererseits wegen der deutlicher erkennbaren und sichereren Beschäftigungsperspektive die Bereitschaft der Geflüchteten zur Teilnahme an der Förderung steigern.

Geflüchtete Frauen nehmen deutlich seltener an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung teil als geflüchtete Männer, obwohl die Teilnahme ihre Beschäftigungschancen – und insbesondere den Lohn – im Geschlechtervergleich stärker verbessert. Die Bemühungen um eine berufliche Weiterbildung geflüchteter Frauen, die die notwendigen Ausgangsqualifikationen dafür mitbringen (vor allem im Hinblick auf das Sprachniveau), müssen deshalb verstärkt werden. Allerdings erlauben die vorliegenden Daten keine klaren Schlüsse, welche Faktoren, vor allem welche steuerbaren Faktoren auf der Ebene der Jobcenter und Arbeitsagenturen, die Geschlechterdifferenz im Maßnahmenzugang hervorruft. Eine verstärkte Begleitung der Förderung der beruflichen Weiterbildung um Angebote zur Sicherstellung der Kinderbetreuung für geflüchtete Mütter erscheint aber in jedem Fall sinnvoll.

Bei den Teilnehmenden an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung handelt es sich überdurchschnittlich oft um arbeitsmarktnahe Geflüchtete, die bereits über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen und vor Beginn der Maßnahme bereits in Deutschland gearbeitet haben. Die bei dieser Zielgruppe festzustellenden Integrationswirkungen sind jedoch systematisch kleiner als bei arbeitsmarktfernen Geflüchteten, weil arbeitsmarktnahe Geflüchtete auch ohne eine Förderung der beruflichen Weiterbildung sehr gute Chancen haben, zeitnah in Beschäftigung zu kommen. Dies spricht dafür, den Maßnahmeneinsatz stärker auf arbeitsmarktferne Geflüchtete zu fokussieren. Dennoch sollte auch die Förderung der arbeitsmarktnahen Geflüchteten fortgeführt werden, da die Maßnahmenteilnahme auch bei dieser Zielgruppe die Arbeitsmarktintegration substanziell verbessert.

Wie oben bereits festgestellt, erhalten im Rechtskreis SGB III betreute Geflüchtete systematisch häufiger eine Förderung der beruflichen Weiterbildung. Die durchschnittliche Wirksamkeit der Maßnahmen ist hier im Vergleich zum Rechtskreis SGB II jedoch weniger positiv, was mit der überwiegend fehlenden Aufenthaltserlaubnis und der damit verbunden ungünstigeren Bleibeperspektive zusammenhängen dürfte. Eine wesentliche Abweichung von diesem Muster zeigt sich allerdings hinsichtlich der Wirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung auf die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu absolvieren. Diese sind bei den Geflüchteten im Rechtskreis SGB II insignifikant, bei den Geflüchteten im SGB III dagegen stark positiv. Zu erklären ist dies durch die „3-plus-2-Regelung“, die Arbeitgebern im Fall einer Ausbildung von Geflüchteten mit unsicherer Bleibeperspektive Planungssicherheit gibt. Die gezielte Vergabe von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung an junge, im Rechtskreis SGB III betreute Geflüchtete, mit dem Ziel des anschließenden Beginns einer Ausbildung, erscheint somit vielversprechend.

Arbeitsgelegenheiten

Arbeitsgelegenheiten entfalten im Durchschnitt so gut wie keine Wirkungen, was die Integration der Geflüchteten in Beschäftigung betrifft. Dazu dürfte beitragen, dass sich ihr Einsatz auf besonders

arbeitsmarktferne Personen konzentriert. Zudem legt die Implementationsanalyse nahe, dass die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete oft andere Funktionen – Vermeidung von inaktiven Phasen, Erfassung und Ausbau sozialer und arbeitsbezogener Kompetenzen – als die unmittelbare Verbesserung der Arbeitsmarktintegration erfüllen soll. Deshalb sollten die Jobcenter Arbeitsgelegenheiten auch weiterhin nur sehr zurückhaltend einsetzen, zumal im Durchschnitt der Teilnehmenden eine maßnahmenbedingte Verschlechterung der Sprachkenntnisse zu erkennen ist, sich also zusätzliche Hürden für die Arbeitsmarktintegration der teilnehmenden Geflüchteten aufbauen. Um dies zu verhindern, muss bei der Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten auf ausreichende Möglichkeiten, die deutsche Sprache aktiv zu praktizieren, und effektive begleitende Angebote der Sprachförderung geachtet werden.

Die Arbeitsgelegenheiten konzentrieren sich weit überdurchschnittlich in der Gruppe arbeitsmarktferner geflüchteter Frauen. Bei dieser Zielgruppe zeigen sich im Durchschnitt keine Lock-in-Effekte, und zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt entwickeln sich sogar positive Wirkungen auf die Beschäftigung. Hierbei handelt es sich jedoch primär um eine Zunahme der geringfügigen Beschäftigung im Minijob, aus der heraus der Umstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oft nur schlecht gelingt. Das spricht dafür, die Arbeitsgelegenheiten zurückzufahren und stattdessen verstärkt auf wirksamere, näher am ersten Arbeitsmarkt organisierte Instrumente der aktiven Arbeitsförderung zu setzen.

7.4.3 Allgemeine Ausrichtung der Arbeitsförderung

Für ein effektives Funktionieren der Maßnahmen der Arbeitsförderung durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen ist entscheidend, dass die benötigten Maßnahmen zeitnah verfügbar sind, dass die geflüchteten Arbeitsuchenden ohne Einschränkungen Zugang zu den jeweils für sie passenden Maßnahmen erhalten, und dass die Maßnahmen so ausgestaltet sind, dass die Geflüchteten effektiv gefördert werden. Auf diese Oberziele sind die folgenden Handlungsempfehlungen ausgerichtet.

Zeitnahe Verfügbarkeit von Integrationsmaßnahmen herstellen

Sofern geflüchtete Arbeitsuchende für eine Integration in den Arbeitsmarkt mehrere Förderungen benötigen, sollten die zeitlichen Lücken in der Abfolge der Einzelmaßnahmen möglichst kurz sein, um den Aktivierungslevel durchgehend hoch zu halten. Ansonsten besteht das Risiko, dass bereits erworbene Kompetenzen, insbesondere Sprachkompetenzen als zentrale Voraussetzung für die weitere erfolgreiche Maßnahmenteilnahme und Integration, durch fehlende Gelegenheiten der praktischen Anwendung wieder verloren gehen. Damit zeitliche Lücken zwischen erforderlichen Maßnahmen vermieden werden, müssen Fördermaßnahmen allerdings kurzfristig verfügbar sein – was in der Praxis bei vielen Maßnahmen nicht gegeben ist. So benötigt die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung der bei Geflüchteten häufig benötigten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung verfahrensbedingt oft Monate. Im System der Bildungsgutscheine zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ist oft unsicher, ob die für eine wirtschaftlich tragfähige Durchführung erforderliche Mindestzahl an Teilnehmenden erreicht wird. Um die kurzfristige Verfügbarkeit bedarfsgerechter Maßnahmen zu verbessern, gibt es verschiedene Handlungsmöglichkeiten:

- Die Steuerung von Geflüchteten in die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sollte, wie teilweise bereits praktiziert, verstärkt über die Ausgabe von AVGS vorgenommen werden. Die Träger können auf dieser Basis in der Regel schnell und flexibel zumindest mit Einzelmaßnahmen beginnen. Allerdings ist eine solche Umstellung an die grundsätzliche Voraussetzung gebunden, dass vor Ort auch Träger erreichbar sind, die für die

Zielgruppe der Geflüchteten passende und entsprechend zertifizierte AVGS-Maßnahmen anbieten.

- Maßnahmen nach § 45 SGB III, die von den Jobcentern und Arbeitsagenturen über wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft werden, sollten im Hinblick auf die Bedarfe von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund vermehrt so angelegt werden, dass sie nicht blockhaft mit fixem Start- und Enddatum durchgeführt werden, sondern jederzeit individuelle Ein- und Austritte der Teilnehmenden zulassen. Zugleich sollte die Verfügbarkeit derart revolvierend organisierter Maßnahmen durch Vereinbarung langer Laufzeiten mit den Trägern gesichert werden.
- Um Unsicherheiten über das Zustandekommen von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zu verringern und die regelmäßig entstehenden Wartezeiten auf den Maßnahmenbeginn bei kleinen Zielgruppen zu verkürzen, sollte der Bundesgesetzgeber größere Flexibilitätsspielräume für die Pro-Kopf-Vergütung der Maßnahmenträger bei der Anwendung des Vergütungssystems der Bundesdurchschnittskostensätze vorsehen. Die Vorgaben sollten so gestaltet werden, dass die Bildungsträger auch selten nachgefragte Qualifizierungen, insbesondere spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtete Maßnahmen und Fördermaßnahmen in ländlichen Regionen, wirtschaftlich anbieten können. In die gleiche Richtung zielt die Empfehlung, durch verbesserte Finanzierungsbedingungen noch mehr Spielräume zu schaffen, Maßnahmen zur Förderung der Berufswahl und Berufsausbildung im Bedarfsfall in kleineren Gruppen durchzuführen. Dies könnte vor allem im ländlichen Raum Zugangshürden verringern, aber auch eine von Trägerseite oft angemahnte, hinreichend differenzierte Förderung in Anbetracht der sehr heterogenen Ausgangsvoraussetzungen der geförderten Geflüchteten ermöglichen. Die Mitte 2020 erfolgte Anhebung der Bundesdurchschnittskostensätze für FbW und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist ein Schritt in diese Richtung.
- Perspektivisch sollten verstärkt digitale Bildungsangebote eingesetzt werden, um Teilnehmende an Maßnahmen überregional zusammenzuschalten. Auf diesem Weg ließen sich Maßnahmen zeitnah anbieten, die als Präsenzveranstaltungen wegen zu geringer Fallzahlen nicht zustande kämen. Es wird empfohlen, die während der COVID-19-Pandemie gesammelten Erfahrungen mit digitaler Maßnahmendurchführung zu evaluieren und bewährte Ansätze in Pilotprojekten weiter zu erproben. In diesem Rahmen sollten auch neue ortsübergreifende Kooperationen zwischen Bildungsträgern gefördert werden.

Gleichberechtigten Maßnahmenzugang sicherstellen

Auch für arbeitsuchende Geflüchtete sollte der gleichberechtigte Zugang zu allen bedarfsgerechten Förderangeboten selbstverständlich sein. Mögliche strukturelle Benachteiligungen im Beratungs- und Vermittlungsprozess, die etwa zu den zumindest anfänglich bei vielen Maßnahmen geringen Förderquoten geflüchteter Frauen beigetragen haben könnten, sollten näher untersucht und deren Ursachen entgegengewirkt werden. Daneben sollten organisatorische Hürden beim Zugang in Maßnahmen abgebaut werden, die eine effektive Förderung bestimmter Gruppen von Geflüchteten systematisch behindern. Um Verbesserungen beim gleichberechtigten Maßnahmenzugang durch organisatorische Maßnahmen zu erzielen, bieten sich verschiedene Ansatzpunkte an:

- Im Verfahren der Zugänge sowohl über AVGS als auch über Bildungsgutscheine sollten Vermittlungsfachkräfte mehr Möglichkeiten erhalten, Orientierungshilfen zu geben. Gerade die leistungsschwächeren Geflüchteten sind in der Regel damit überfordert, sich auf den Märkten für Arbeitsmarktdienstleistungen und Weiterbildungen zurecht zu finden und die ihnen ausgehändigten Gutscheine selbstständig bei einem für sie passenden regionalen

Träger einzulösen. Obwohl die Vermittlungsfachkräfte zur Neutralität verpflichtet sind, lenken sie daher in der Praxis häufig die Entscheidungen der Geflüchteten mehr oder weniger explizit. Damit bewegen sie sich allerdings in einem rechtlichen Graubereich. Damit die benötigten Orientierungshilfen alle Geflüchteten in gleicher Weise erreichen, sollte der Bundesgesetzgeber die Neutralitätspflicht in diesem Bereich lockern. Zwar sollte die Entscheidung über die Wahl des Trägers weiterhin frei durch die Geflüchteten erfolgen, doch sie müssen durch die Vermittlungsfachkräfte in die Lage versetzt werden, diese Entscheidung besser informiert zu treffen. Eine entsprechende Reform muss allerdings durch geeignete Compliance-Regeln begleitet werden, die Risiken eines ausgehebelten Wettbewerbs durch eine zu starke Nähe von Integrationsfachkräften und Trägern begrenzen.

- Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung mit einer hohen, wenn auch nicht rechtlich abgesicherten Bleibewahrscheinlichkeit sollten grundsätzlich den gleichen Zugang zur Förderung der beruflichen Weiterbildung erhalten wie anerkannte Geflüchtete. Derzeit wird der Maßnahmenzugang für Geduldete in Fällen, in denen die Dauer der Fördermaßnahme über das Ende der von der Ausländerbehörde verhängten Duldungsfrist hinausreicht, in der Praxis von den zuständigen Arbeitsverwaltungen unterschiedlich gehandhabt. Um die damit verbundenen, sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichheiten abzubauen, wird empfohlen, die einschlägigen Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit so anzupassen, dass die Ermessensspielräume stets großzügig zugunsten der Maßnahmenteilnahme von arbeitssuchenden Geflüchteten mit Duldung und hoher Bleibewahrscheinlichkeit ausgelegt werden.
- Für die Zielgruppe der jüngeren Geflüchteten ohne anerkannten Status sollte die häufig notwendige Förderung durch eine der Ausbildung vorgeschaltete Einstiegsqualifizierung generell in den Zeitrahmen der Ausbildungsduldung integriert werden. Damit würden sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichheiten beim Zugang zu Einstiegsqualifizierungen vermieden, die sich derzeit in der Praxis aus einer unterschiedlichen Ermessensausübung der kommunalen Ausländerbehörden ergeben, welche wiederum von der Weisungslage der jeweiligen Landesregierung beeinflusst ist. Eine solche Transformation der bestehenden „3-plus-2-Regelung“ zur Ausbildungsduldung in eine „4-plus-2-Regelung“ müsste durch den Bundesgesetzgeber vollzogen werden.

Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zielgruppenadäquat und wirkungsorientiert ausgestalten

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Geflüchtete erfüllen am besten ihren Zweck, wenn sie nah an deren individuellen Bedarfen und Voraussetzungen ansetzen. Die Wirkungen von Maßnahmen lassen sich aber noch verstärken, indem über ihre primären Förderziele hinaus durch geeignete Gestaltung flankierend noch andere integrationsförderliche Faktoren unterstützt werden, wie etwa die Sicherung oder Verbesserung von Deutschkenntnissen oder die soziale Stabilisierung. An den Standorten der Fallstudien der Implementationsanalyse hat sich jedoch gezeigt, dass eine zielgruppenadäquate und wirkungsorientierte Ausgestaltung der Integrationsmaßnahmen vielfach weiterhin ein Problem darstellt. Hier knüpfen die folgenden Handlungsempfehlungen an, die teils auf Neuerungen und teils auf eine Fortschreibung von bewährten Praktiken abzielen:

- Um unschwellige Elemente der Sprachförderung und der Förderung der sozialen Teilhabe zu integrieren, sollten Geflüchtete möglichst in bedarfsgerechten Maßnahmen platziert werden, an denen auch Arbeitsuchende ohne Fluchthintergrund teilnehmen. Die Praxis gemischter Besetzungen von Kursgruppen hatte sich an den Fallstudienstandorten bereits weitgehend durchgesetzt und sollte fortgeführt werden. Ein entscheidender Erfolgsfaktor ist dabei allerdings, dass alle in einer Gruppe über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen.

Dies muss gegebenenfalls durch vorbereitende Förderungen zur gezielten Heranführung der Geflüchteten an die sprachlichen Mindestanforderungen gewährleistet werden.

- Nach Möglichkeit sollten Maßnahmen, die Praxisphasen umfassen, sowie die Praxisanteile innerhalb von Maßnahmen noch ausgeweitet werden. Die praktischen Phasen sollten dabei möglichst in „realen“ Betrieben durchgeführt werden. Damit werden Geflüchtete nicht nur besser an die konkreten Anforderungen der deutschen Arbeitswelt herangeführt, sondern auch ihre persönlichen Kontakte mit potenziellen Arbeitgebern gestärkt, was wesentlich zur Verbesserung der Chancen auf einen Arbeits- oder Ausbildungsvertrag im Integrationsverlauf beitragen kann. Eine verstärkt praktische Ausrichtung kann zudem die Teilnahmebereitschaft der Geflüchteten erhöhen, bei denen vielfach eine starke Erwerbsorientierung und eine Abneigung gegen frontale Unterrichtsformen zu beobachten ist.
- Ausbildungsbegleitende Hilfen und die Assistierte Ausbildung sollten verbindlich und verlässlich in die normale Ausbildungszeit integriert und die Gesamtlaufzeit der Ausbildung dafür entsprechend verlängert werden. So könnte zur Verbesserung der Chancen auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss eine zeitliche Überbeanspruchung der Geförderten durch diese in der Regel während der Freizeit abends oder an Wochenenden stattfindenden Maßnahmen vermieden werden.
- Eine erfolgreiche Teilnahme an abschlussbezogenen Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung setzt voraus, dass Geflüchtete überdurchschnittlich sprachkompetent und leistungsfähig sind, weil sonst der Lernstoff innerhalb einer gegenüber einer vergleichbaren beruflichen Ausbildung verkürzten Zeit nicht bewältigt werden kann. Das Verkürzungsgebot trägt in der Praxis dazu bei, dass Vermittlungskräfte Geflüchtete pauschal von diesen Maßnahmen ausschließen. Um den Zugang Geflüchteter zu abschlussbezogenen Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zu erleichtern, sollte daher die Möglichkeit bestehen, auch unverkürzte Maßnahmen zu fördern.

Bei der Konzeption spezifischer Maßnahmen für Geflüchtete sollten deren Leistungsfähigkeit und Ausgangsvoraussetzungen realistisch eingeschätzt werden. Neue Gestaltungsformen sollten möglichst zunächst in begrenztem Umfang erprobt und sorgfältig evaluiert werden. Durch diese Vorkehrungen lässt sich ein Scheitern in der allgemeinen Praxis vermeiden – wie im Fall der in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung aufgelegten Standardmaßnahme KompAS, die teilnehmende Geflüchtete systematisch deutlich überforderte und sogar negative Wirkungen auf ihren Integrationsverlauf erkennen lässt.

7.4.4 Beratungsstrukturen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Erfahrungswissen sichern

Das mit der Bewältigung der starken Fluchtzuwanderung ab 2015 gewonnene Erfahrungswissen sollte in der öffentlichen Arbeitsverwaltung gesichert werden, damit es bei stark rückläufigen Zahlen von zu betreuenden Personen im Kontext von Fluchtmigration weiterhin verfügbar und durch die Vermittlungsfachkräfte auch im Regelgeschäft einsetzbar ist. Der Einsatz von spezialisierten Vermittlungsfachkräften war eine effektive Vorgehensweise der Jobcenter und Arbeitsagenturen, um die Arbeitsmarktintegration angesichts der Herausforderungen durch plötzlich hohe Zahlen von betreuten Geflüchteten zu organisieren. Mit der rückläufigen Aufnahme von Schutzsuchenden in Deutschland haben sich die anfänglichen Spezialisierungen aber zunehmend wieder aufgelöst. Danach wurden an manchen Standorten offenbar gute Erfahrungen damit gemacht, die Beratung und Vermittlung von geflüchteten Personen überwiegend bei einzelnen Vermittlungsfachkräften mit diesbezüglichen Vorerfahrungen zu konzentrieren. Mit Blick auf die kommenden Jahre ist es jedoch

allein schon wegen der hohen Personalfuktuation in der öffentlichen Arbeitsverwaltung von Bedeutung, die im Umgang mit Geflüchteten erarbeiteten Kenntnisse und Routinen nicht bei wenigen Fachkräften mit Expertenwissen zu konzentrieren, sondern allgemein für das Vermittlungs- und Beratungsgeschäft zu erschließen. Das vorhandene erfahrene Personal sollte dabei als Multiplikator eingesetzt werden, um die Kenntnisse und Erfahrungen der auf Geflüchtete spezialisierten Fachkräfte im Rahmen von internen Schulungen weiterzuvermitteln. Darüber hinaus bietet es sich an, vertiefende Schulungsangebote durch die BA oder auch bundesweite Netzwerke wie „IvAF – Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen“ oder „IQ – Integration durch Qualifizierung“ zu organisieren. Die durch solche Trainings gewonnene Orientierung zu einer zielführenden Beratung und Vermittlung von Geflüchteten sollte zudem durch laufende Begleitangebote, etwa im Rahmen der Supervisionen der Vermittlungsfachkräfte, gesichert und verstetigt werden.

Individuelle Beratung intensivieren

Der Betreuungsschlüssel für erwachsene Geflüchtete in der regulären Arbeitsvermittlung sollte außerhalb der Zeiten der Teilnahme am Integrationskurs oder an anderen länger andauernden Maßnahmen verbessert werden. Die Beratung und Vermittlung arbeitsuchender Geflüchteter sind im Durchschnitt aufwändiger und intensiver als die Beratung und Vermittlung von Personen ohne Fluchthintergrund. Gleichwohl wurden an nur sehr wenigen in den Fallstudien untersuchten Standorten günstigere Betreuungsschlüssel eingesetzt. Dabei können bessere Betreuungsrelationen, wie Studien zeigen, vor allem bei Arbeitsuchenden mit besonderen Vermittlungshemmnissen zu einer verbesserten Integration in den Arbeitsmarkt beitragen, weil damit die Qualität der Beratung gesteigert und die Förderplanung zielgenauer an den individuellen Bedarfen ausgerichtet werden kann. Eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels bei Geflüchteten in der regulären Arbeitsverwaltung erscheint auch deshalb sinnvoll, weil die Unterstützungs- und Förderstrukturen außerhalb der Grundsicherung und der Arbeitslosenversicherung nach dem Höhepunkt der Fluchtmigration mit der Zeit wieder schwächer geworden sind. Vermittlungsfachkräfte sollten daher in die Lage versetzt werden, ausfallende externe Hilfen durch eine intensivere Arbeit mit den Geflüchteten auszugleichen. Zusätzliche zeitliche Ressourcen könnten darüber hinaus für Aufgaben eingesetzt werden, die bislang Träger übernehmen, etwa die Anerkennungsberatung. Ein solches „Insourcing“ hätte für die Geflüchteten den Vorteil, ein größeres Spektrum von Beratungsdienstleistungen aus einer Hand zu erhalten. Eine Anreicherung der Aufgaben der mit Geflüchteten arbeitenden Vermittlungsfachkräfte würde zudem denjenigen Jobcentern und Arbeitsagenturen die Wiederaufnahme der spezialisierten Betreuung ermöglichen, die wegen zu geringer Zahlen von geflüchteten Arbeitsuchenden davon abgerückt sind.

Rechtskreiswechsel organisatorisch absichern

Um Hindernissen für die Arbeitsförderung von Geflüchteten bei einem Rechtskreiswechsel vom SGB III zum SGB II organisatorisch zu begegnen, sollte lokal ein auf verbindlichen Vereinbarungen zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern beruhender regelmäßiger Austausch zwischen verantwortlichen Expertinnen und Experten beider Organisationen etabliert werden. In einen solchen Austausch sollten auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörde einbezogen werden, da Rechtskreiswechsel der Geflüchteten eng mit aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen verbunden sind und bei Übergängen in das SGB II die Verfügbarkeit von Integrationskursen rasch geklärt werden muss. Zwar werden derzeit Übergänge zwischen den Rechtskreisen in der Regel über informelle Absprachen geregelt, die Reibungsverluste in der Praxis zumeist geringhalten. Dennoch treten an manchen Standorten an den Schnittstellen zwischen dem SGB III zum SGB II strukturelle Probleme auf, die einer optimalen Förderung der Geflüchteten entgegenstehen. Mit rechtskreisübergreifenden Teams – etwa in Form der ab dem Jahr 2015 in

einigen Bundesländern eingerichteten „Integration Points“ – wurden im Hinblick auf die effektive Betreuung und Förderung von Geflüchteten bereits gute Erfahrungen gemacht. Wegen der stark gesunkenen Zahl an Rechtskreisübergängen von Geflüchteten wären ständige Teamstrukturen aktuell nicht sinnvoll. Der hier empfohlene strukturierte Austausch zuständiger Fachleute in einem festen Rahmen wäre aber ein bedarfsangepasster funktionaler Ersatz.

7.4.5 Externer Handlungsrahmen

Anerkennung formeller und informeller Qualifikationen weiter vorantreiben

Um dokumentenbasierte Anerkennungsverfahren transparenter zu machen, sollten verbindlich auskunftsfähige Stellen eingerichtet werden, die auch für eine zügige Verfahrensabwicklung verantwortlich sind. Daneben sollten Systeme zur Anerkennung nicht-zertifizierter berufspraktischer Kompetenzen ausgebaut werden. Die fehlende Anerkennung der im Herkunftsland formell und informell erworbenen Qualifikationen stellt ein zentrales Hindernis der Integration Geflüchteter, aber auch anderer Gruppen von in Deutschland nach einer Beschäftigung suchenden Zugewanderten dar. Im Kontext der Anerkennung von ausländischen Bildungszertifikaten laufen Informationsflüsse häufig schlecht, Dauer und Ergebnis des Verfahrens sind für Betroffene schwer einzuschätzen. Eine unübersichtliche Vielfalt der an den Anerkennungsverfahren mitwirkenden Akteure ist ein wesentlicher Grund für die vorherrschende unzureichende Prozesstransparenz. Eine zu schaffende zentrale lokale Anlaufstelle müsste mit Personalkapazitäten ausgestattet werden, damit Antragstellende über den gesamten Prozessverlauf durch eine feste Ansprechperson begleitet werden können, die berechtigt ist, einerseits verbindliche Auskünfte zum aktuellen Status des Verfahrens zu geben und andererseits bei den zuständigen Akteuren auf eine zügige Bearbeitung des Anerkennungsbegehrens hinzuwirken. Weiterhin sollten die Möglichkeiten für eine Feststellung und Zertifizierung von vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnissen, die nicht dokumentenbasiert nachgewiesen werden können, verbessert werden. Dafür existieren zwar Projekte und Konzepte, die aber eher noch Pilotcharakter haben und nicht alle wesentlichen Berufsbilder abdecken. Diese sollten vorangetrieben werden, damit Jobcenter, Agenturen für Arbeit und Träger ein besser geeignetes Instrumentarium zur Feststellung informeller Qualifikationen – im Übrigen nicht nur von Personen im Kontext von Fluchtmigration – erhalten. Um der Zielgruppe der Geflüchteten und anderer Migrantinnen und Migranten gerecht zu werden, müssen dabei auch interkulturelle Differenzen hinreichend beachtet werden.

Unterstützungsangebote für Geflüchtete wirksam vernetzen

Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten sich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich um Geflüchtete kümmern, noch stärker vernetzen. Diese sollten systematischer in die Fallbearbeitung und bei konkreten Unterstützungsbedarfen eingebunden werden. Auf diese Weise können über die Arbeitsförderung hinausgehende Unterstützungsbedarfe konsistent adressiert werden, die von den Vermittlungsfachkräften meist nicht selbst angegangen werden können, wie etwa eine Beratung und Begleitung der Geflüchteten in alltagspraktischen Fragen. Diese zusätzlichen Unterstützungsbedarfe zu erfüllen, ist eine Randbedingung, die die Beschäftigungswirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums für Geflüchtete substanziell verbessern dürfte. In der Praxis zeichnet sich in der Einbindung zivilgesellschaftlich organisierter Unterstützungsstrukturen durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen bislang noch kein Königsweg ab. Dies liegt auch an der Vielfalt der außerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung anzutreffenden Hilfen, die von situativen Einzelfallunterstützungen bis hin zu längerfristig angelegten Mentoring-Programmen für Geflüchtete oder Betriebe reichen. Diese Vielfalt ist teilweise so groß, dass die Arbeitsverwaltungen vor Ort keinen hinreichenden Überblick über die Unterstützungsangebote haben, die flankierend zu ihrer arbeitsmarktpolitischen Förderung nützlich sein könnten. Deshalb sollten Jobcenter und Arbeitsagenturen ein regelmäßiges

Screening der vorhandenen zivilgesellschaftlich getragenen Unterstützungsangebote für Geflüchtete betreiben, um Kooperationsbereitschaft zu signalisieren und Akteure zu identifizieren, die als Kooperationspartner geeignete, zur Arbeitsförderung komplementäre Hilfen anbieten. Eine auf dieser Basis vorgenommene stärkere Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure in die Förderkonzepte der Arbeitsverwaltungen und die weitere Professionalisierung der Zusammenarbeit könnten auch dazu beitragen, dass erkannte Lücken im Unterstützungsangebot für Geflüchtete systematisch geschlossen und zugleich Doppelungen bestehender Angebote vermieden werden.

Ineffiziente Doppelstrukturen durch konkurrierende Unterstützungsangebote mit gleichen Inhalten sind zum Teil auch entstanden, weil Bund und Länder verschiedene Programme zur Förderung und Entwicklung von Strukturen und zur Begleitung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aufgelegt haben. Daher wird empfohlen, vor der Vergabe von Fördermitteln stets zu prüfen, ob es bereits ähnliche Angebote in ausreichendem Umfang vor Ort gibt, und von den antragstellenden Personen eine Begründung einzufordern, weshalb weitere Mittel benötigt werden. Die Vergabe der Fördermittel sollte zudem auf die Zusammenarbeit zwischen beantragten und bestehenden Projekten abzielen. Eine solche Vernetzung erhöht die Chancen, dass verschiedene Angebote vor Ort entsprechend der spezifischen Bedarfe verschiedenen Zielgruppen ausgestaltet sind.

Literaturverzeichnis

- Aldashev, A., J. Gernandt und S. L. Thomsen (2009). Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection. *Labour Economics*, 16(3), S. 330-341.
- Apel, H., M. Fertig, S. Koch und C. Osiander (2011). Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg. Freie und Hansestadt Hamburg: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.
- Austin, P. C. (2011). Optimal caliper widths for propensity-score matching when estimating differences in means and differences in proportions in observational studies. *Pharmaceutical Statistics* (10), 150-161.
- Bauer, A. und F. Schreyer (2019). Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zur Ausbildung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39(1), 112-142.
- Bernhard, S., M. Brussig, H. Gartner und G. Stephan (2008). Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, IAB-Kurzbericht 12/2008. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bernhard, S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan und J. Wolff (2009). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, J. und U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009 – Analysen, Daten, Fakten*. Gütersloh: Bertelsmann, 149-201.
- Bernhard, S. und T. Kruppe (2012). Effectiveness of Further Vocational Training in Germany – Empirical Findings for Persons Receiving Means-tested Unemployment Benefits, *Schmollers Jahrbuch* 132, 501-526.
- Biebeler, H. und D. Schreiber (2020). Ausbildung in Zeiten von Corona: Ergebnisse einer empirischen Studie zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Ausbildungsbetriebe. *Wissenschaftliche Diskussionspapiere* 223. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu und M. Paul (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices, *Journal of Labor Economics* 32(4), 837-897.
- BMAS und IAB (2011). Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Abrufbar unter: http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf (letzter Zugriff: 30.06.2021).
- Bogic, M. (2012). Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: Refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK. *British Journal of Psychiatry*, 200, 216-223.
- Bonin, H., B. Boockmann, T. Brändle, J. Bredtmann, M. Brussig, M. Dorner, R. Fehn, H. Frings, A. Glemser, A. Haas, L. S. Höckel, S. Huber, J. Kirsch, A. Krause-Pilatus, P. Kugler, U. Rinne, A. Rossen, R. Wapler und K. Wolf (2020). Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete: Zweiter Zwischenbericht. *BMAS-Forschungsbericht* 546. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).
- Bonin, H. und U. Rinne (2017). Machbarkeitsstudie zur Durchführung einer Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge. *BMAS-Forschungsbericht* 481. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).
- Brenzel, H., H. Brücker, T. Fendel, L. Guichard, P. Jaschke und S. Keita (2019). Flüchtlingsmonitoring: Endbericht. *BMAS-Forschungsbericht* 528. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

- Brücker, H., T. Fendel, L. Guichard, L. Gundacker, P. Jaschke, S. Keita, Y. Kosyakova und E. Vallizadeh (2020a). Fünf Jahre „Wir schaffen das“ – Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes. IAB-Forschungsbericht 11/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., L. Gundacker und D. Kalkum (2020b). Geflüchtete Frauen und Familien: Der Weg nach Deutschland und ihre ökonomische und soziale Teilhabe nach Ankunft. IAB-Forschungsbericht 9/2020. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., Y. Kosyakova und E. Schuß (2020c). Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4/2020. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., L. Gundacker, A. Hauptmann und P. Jaschke (2021). Die Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie auf Geflüchtete und andere Migrantinnen und Migranten. IAB-Forschungsbericht 5/2021, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., N. Rother, und J. Schupp (Hrsg.) (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2017). IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. IAB-Forschungsbericht 13/2017. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brussig, M. und M. Schwarzkopf (2011). Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brussig, M., D. Frings, und J. Kirsch (2017). Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesagentur für Arbeit (2017). Fachliche Weisungen zu Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA).
- Bundesagentur für Arbeit (2021). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Teil IV: Förderstatistik (Jahreszahlen) Deutschland und Bundesländer, 2020. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/anba/anba-foerderung/anba-foerderung-d-0-202012-xlsx.xlsx> (zuletzt aufgerufen am 30.06.2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen in der Altenpflege: Informationen für Arbeitgeber. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE).
- Büttner, T., T. Schewe und G. Stephan (2015). Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III – Maßnahmen auf dem Prüfstand. IAB Kurzbericht 8/2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Caliendo, M., D. A. Cobb-Clark und A. Uhlendorff (2015). Locus of Control and Job Search Strategies. Review of Economics and Statistics 97(1), 88–103.
- Caliendo, M. und S. Kopeinig (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. Journal of Economic Surveys, 22(1), 31–72.
- Caliendo, M., S. Künn und R. Mahlstedt (2017). The Return to Labor Market Mobility: An Evaluation of Relocation Assistance for the Unemployed. Journal of Public Economics (148), 136–151.
- Damm, A. P. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-Experimental evidence. Journal of Labor Economics, 27(2), 281–314.

- Dauth, C. (2020). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. *ILR Review*, 73(5), 1147-1184.
- Deeke, A. und M. Baas (2012). Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung: ein empirischer Beitrag zur Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung, IAB Discussion Paper 201211. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020). Ausbildung 2020. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung. Berlin: Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).
- Doerr, A., B. Fitzenberger, T. Kruppe, M. Paul und A. Strittmatter (2017). Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany, *ILR Review* 70(3), 767-812.
- Dustmann, C., A. Glitz, U. Schönberg, und H. Brücker (2016). Referral-based Job Search Networks. *Review of Economic Studies*, 83(2), 514-546.
- Dustmann, C. und A. van Soest (2002). Language and the earnings of immigrants. *Industrial and Labor Relations Review*, 55(3), 473-492.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson und O. Aslund (2003). Ethnic enclaves and the economic success of immigrants – evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 329-357.
- Falkenhain, M., A. Hirseland, K. Seidelsohn, T. Verlage, S. Naji, A. L. Schilling und U. Flick (2020). Beschäftigte mit Fluchthistorie kommen in der Corona-Krise unterschiedlich gut zurecht. IAB-Forum, 11. November 2020, <https://www.iab-forum.de/beschaeftigte-mit-fluchthistorie-kommen-in-der-corona-krise-unterschiedlich-gut-zurecht/?pdf=18965> (zuletzt aufgerufen am 24. September 2021).
- Fritsche, C., I. Pallmann und C. Pfeffer-Hoffmann (2021), Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen – Erfolgsfaktoren regionaler und kommunaler Förderkonzepte. Berlin: Mensch und Buch Verlag.
- Harrer, T., A. Moczall und J. Wolff (2017). Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeiterwerbslose. IAB Kurzbericht 26/2017. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Hartmann, J. (2004). Lohnkostenzuschüsse und Integration schwervermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Heyer, G., Koch, S., Stephan, G. und J. Wolff (2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45(1), 41-62.
- Hujer, R., S. L. Thomsen und C. Zeiss (2006). The effects of vocational training programmes on the duration of unemployment in Eastern Germany, *Allgemeines Statistisches Archiv* 90, 299-321.
- Kanas, A., B. R. Chiswick, T. van der Lippe und F. van Tubergen (2012). Social Contacts and the Economic Performance of Immigrants: A Panel Study of Immigrants in Germany. *International Migration Review*, 46(3), 680-709.
- Kasrin, Z., B. Stockinger und S. Tübbicke (2021). Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II – Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg. IAB-Kurzbericht 7/2021. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Knuth, M. (2021). (Des-?) Integration während der Pandemie. Netzwerk Integration durch Ausbildung, Kommunales Integrationszentrum Duisburg, 17.5.2021 Online-Präsentation. <https://frdu.de/wp-content/uploads/2021/05/Praesentation-KIZ-DU-1.pdf> (zuletzt aufgerufen am 5. Oktober 2021).

- Kosyakova, Y., L. Gundacker, Z. Salikutluk und P. Trübswetter (2021). Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8/2021. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Krämer, A. und K. Scherschel (2019). Flucht in die Aktivierung: Empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen. In: Binner, K. und K. Scherschel (Hrsg.), *Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion*. Weinheim: Beltz Juventa. 169-189.
- Krause, A. (2015). Happiness and Work. In: J. D. Wright (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Vol. 10, Oxford: Elsevier, 515-520.
- Kruppe, T. und J. Lang (2018). Labour market effects of retraining for the unemployed: the role of occupations, *Applied Economics*, 50:14, 1578-1600.
- Lancee, B. (2010). The economic returns of immigrants' bonding and bridging social capital. The case of the Netherlands', *International Migration Review*, 44(1), 202-226.
- Lancee, B. und A. Hartung (2012). Turkish migrants and native Germans compared: The effects of inter-ethnic and intra-ethnic friendships on the transition from unemployment to work. *International Migration* 50(1), 39-54.
- Layard, R. und S. Glaister (Hrsg.) (1994). *Cost-Benefit-Analysis*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association* 9(4), 742-784.
- Liebig, T. (2018). Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge. Paris: OECD Publishing.
- Maier, T. (2020). Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf die duale Berufsausbildung: Risiken, Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).
- Marbach, M. und D. Hangartner (2020). Profiling Compliers and Noncompliers for Instrumental-Variable Analysis. *Political Analysis* 28(3), 435-444.
- Mayring, P. (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (10. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Menke K. (2020) Frauen mit Fluchterfahrung als Adressat_innen lokaler Arbeitsmarktintegration? Ein Analyserahmen kommunaler Gestaltungsspielräume. In: Jepkens K., Scholten L., van Rieën A. (eds) *Integration im Sozialraum*. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28202-8_22.
- Osikominu, A. (2013). Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes, *Review of Economic Studies* 80(1), 313-342.
- Popp, S., T. Grebe, C. Becker und H. Dietrich (2012). Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ), Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).
- Schammann, H. (2020). Kommunen in der Pflicht? Fluchtzuwanderung als Innovationsmotor für kommunale Integrationspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(30-32), 45-52.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *Review of Economics and Statistics* 86(1), 133-155.
- Stephan, G. und A. Pahnke (2011). The relative effectiveness of selected active labor market programs: An empirical investigation for Germany, *The Manchester School* 79(6), 1262-1293.

- Wapler, R., K. Wolf und J. Wolff (2018). Do active labour market policies for welfare recipients in Germany raise their regional outflow into work? A matching function approach. IAB Discussion Paper 8/2018. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2008). Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 2/2008. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

A1. Anhang: Datengrundlagen der Evaluation

A1.1 Administrative Datenbasis

Grundgesamtheit

Ausgangspunkt der administrativen Datenbasis war die Gesamtheit aller Personen im Kontext von Fluchtmigration, für die in den Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) mindestens einmal der Zuwanderungshintergrund „Person im Kontext von Fluchtmigration“ dokumentiert wurde und die entweder zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 in eine der zu evaluierenden Maßnahmen eingetreten sind oder die an mindestens einem Monatsletzten dieses Zeitraums in Kontakt mit einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter standen.

Um auf die Fluchtmigration der jüngeren Zeit zu fokussieren, wurden in den BA-Daten die Geflüchteten mit einem Einreisedatum¹⁶² vor dem 1. Januar 2015 gelöscht. Weiter mitgeführt wurden 85.146 Personen im Kontext Fluchtmigration mit fehlendem Eintrag zum Einreisedatum in den BA-Daten. Hierbei handelt es sich überwiegend um Personen im Zuständigkeitsbereich von zugelassenen kommunalen Trägern, da deren Einreisedatum grundsätzlich nicht im Datensystem erfasst wird. Um eine systematische Untererfassung von Personen im Zuständigkeitsbereich von zugelassenen kommunalen Trägern zu vermeiden, für die das Einreisedatum in den Prozessdaten vollständig fehlt, wurde eine Auswahl von Personen mit aufgenommen, für die der Zeitpunkt der Einreise nicht bestimmt werden kann. Dazu wurde der Anteil der Personen mit Einreisedatum vor dem 1. Januar 2015 in der Gesamtheit der Personen mit bekanntem Einreisedatum berechnet und mit dieser Rate Personen mit unbekanntem Einreisedatum aus dem Datensatz gelöscht.

Ebenfalls gelöscht wurden Personen, die am 11. September 2018 unter 18 Jahre alt waren, die ausschließlich die deutsche Staatsangehörigkeit oder ausschließlich die Staatsangehörigkeit eines französischsprachigen afrikanischen Landes (ohne Maghreb-Staaten) oder ausschließlich die Staatsangehörigkeit eines osteuropäischen Landes hatten.¹⁶³ Zudem wurden Personen entfernt, deren erster Eintrag in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) vor 2015 oder nach dem Untersuchungszeitraum – also nach dem 11. September 2018 – liegt.

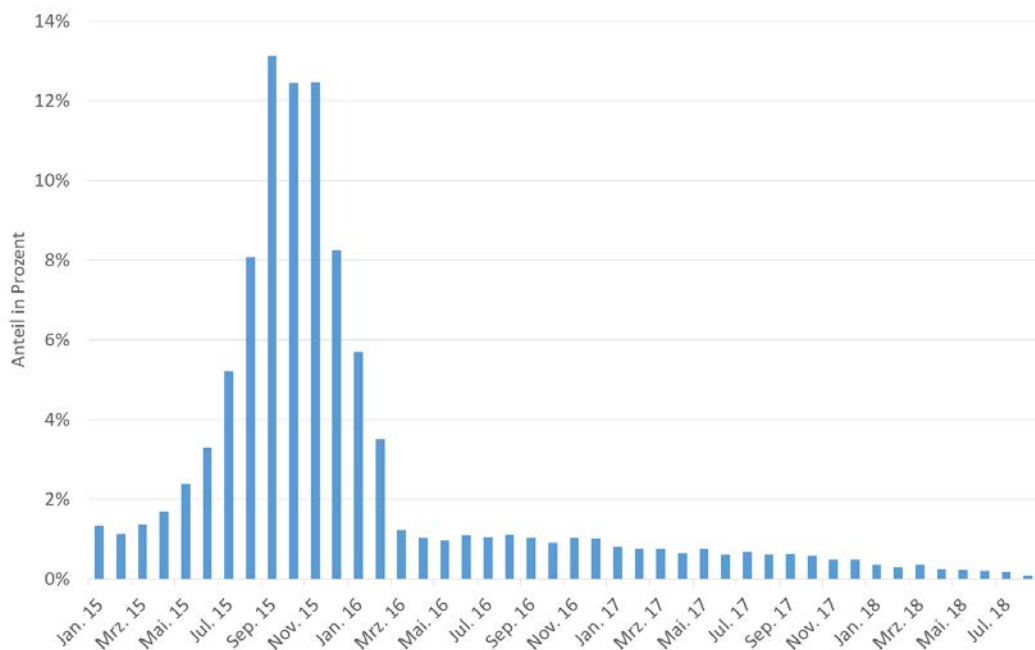
Dieses Vorgehen ergibt eine Grundgesamtheit von 596.956 Geflüchteten, darunter 511.810 Personen mit einem gültigen Eintrag zum Einreisedatum in den BA-Daten. Für diesen Teil der Geflüchteten, zu denen die BA-Daten Angaben zum Datum der Einreise nach Deutschland enthalten, zeigt sich ein plausibler zeitlicher Verlauf (Abb. 58). Dieser trifft insbesondere die Entwicklung der im EASY-System – einer IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer – erfassten Zugänge nach Deutschland im Kontext von Fluchtmigration während der Hochphase der Zuzüge über die Balkanroute bis zu deren Schließung für Asylsuchende im März 2016 recht gut. Gut drei Viertel aller Zugänge von Geflüchteten, die gemäß IEB zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 11. September 2018 nach Deutschland gekommen sind, entfallen auf Zuzüge von Juni 2015 bis Februar 2016. In diesem Zeitraum sind in jedem Monat über 10.000 Einreisen von Personen mit

¹⁶² Erfasst wird hier das Datum der Bescheinigung über die Meldung Asylsuchender (BÜMA) oder des Ankunfts nachweises (AKN), das in Abhängigkeit vom Erfassungszeitpunkt vom (unbekannten) tatsächlichen Einreisedatum abweichen kann.

¹⁶³ Diese Länder schließen sichere Herkunftsstaaten mit ein. Da Geflüchtete aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, einem Beschäftigungsverbot unterliegen und im Regelfall keinen Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen haben, werden diese aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

Fluchthintergrund in den IEB dokumentiert. In der Spitze – im September 2015 – sind rund 67.000 Einreisen zu verzeichnen. Der Höhepunkt der erfassten Zugänge lag im Monat der politischen Entscheidung zur Grenzöffnung und zwei Monate vor dem Wendepunkt bei den mit dem EASY-System erfassten Monatszahlen von nach Deutschland einreisenden Asylsuchenden.

Abb. 58 Grundgesamtheit der Personen im Kontext von Fluchtmigration nach Einreisedatum



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Monitoring-Daten (IEB-Daten) im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Personen im Kontext von Fluchtmigration mit Angabe zum Einreisedatum ab dem 1. Januar 2015 (511.810 Personen).

Darüber hinaus werden in Tab. 26 ausgewählte Strukturmerkmale der Grundgesamtheit dargestellt, sowohl insgesamt als auch nur für Personen mit bekanntem Einreisedatum. Zunächst wird deutlich, dass zwischen diesen beiden Gruppen wenige und falls doch, nur geringe Unterschiede bestehen. So liegt der Frauenanteil in der Grundgesamtheit bei 33 Prozent, unter den Personen mit bekanntem Einreisedatum jedoch nur bei 30 Prozent. Knapp zwei Drittel der Grundgesamtheit sind 25 Jahre alt oder älter. Die Verteilungen dieser beiden Merkmale ähneln sehr den in Kapitel 4 beschriebenen Werten der Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017.

In Bezug auf die Staatsangehörigkeit fällt auf, dass in der hier dargestellten Grundgesamtheit der Anteil der Geflüchteten aus Syrien mit 55 Prozent deutlich höher ist als derjenige unter den volljährigen Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017, der bei 34 Prozent liegt. Die Anteile der Geflüchteten aus Afghanistan, Eritrea, dem Irak und Iran sind recht vergleichbar zwischen der Grundgesamtheit und den Anteilen der Asylersantragstellenden der Jahre 2015 bis 2017.¹⁶⁴ Insgesamt scheinen Geflüchtete aus Syrien demnach überdurchschnittlich häufig Kontakt zur BA zu

¹⁶⁴ Anders als die in Tab. 26 dargestellte Grundgesamtheit enthalten die Daten der Asylersantragstellenden für diese Herkunftsländer auch Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

haben im Vergleich zu Geflüchteten aus anderen Ländern. Unter den Geflüchteten, für die Informationen zum Bildungsabschluss vorliegen, hat rund die Hälfte keinen (anerkannten) Schulabschluss, aber gleichzeitig rund ein Drittel die (Fach-)Hochschulreife.¹⁶⁵ Rund ein Viertel hat demnach einen Hauptschulabschluss oder die mittlere Reife. Eine deutliche Mehrheit von 85 bzw. 84 Prozent in der Grundgesamtheit hat keinen beruflichen Abschluss. Nur neun bzw. zehn Prozent haben eine berufliche (Fach-)Hochschulausbildung abgeschlossen, also deutlich geringer als der Anteil mit einer schulischen (Fach-)Hochschulreife (etwa ein Drittel). Die Verteilung der Einreisedaten auf die verschiedenen Halbjahre ab dem Jahr 2015 spiegelt die Erkenntnisse aus Abb. 58 wider. Der Großteil der Einreisedaten konzentriert sich auf die zweite Hälfte des Jahres 2015.

Tab. 26 Merkmale der Personen in der Grundgesamtheit erfassten Personen (Anteile an allen Personen in Prozent)

| | Grundgesamtheit | Grundgesamtheit mit bekanntem Einreisedatum |
|--|-----------------|---|
| Geschlecht | | |
| Männer | 67 | 70 |
| Frauen | 33 | 30 |
| Alter | | |
| 18 - 24 Jahre | 37 | 38 |
| 25 Jahre und älter | 63 | 62 |
| Staatsangehörigkeit | | |
| Afghanistan | 12 | 13 |
| Eritrea | 5 | 5 |
| Irak | 11 | 11 |
| Iran | 4 | 4 |
| Syrien | 55 | 55 |
| Sonstige / keine Angabe | 12 | 12 |
| Schulbildung* | | |
| Kein Schulabschluss | 49 | 45 |
| Haupt-/Volksschulabschluss | 15 | 17 |
| Mittlere Reife | 7 | 7 |
| (Fach-)Hochschulreife/Abitur | 29 | 32 |
| Berufliche Bildung* | | |
| Kein beruflicher Bildungsabschluss | 85 | 84 |
| (Außer-)betrieblicher Ausbildungsabschluss | 4 | 5 |
| (Fach-)Hochschulabschluss | 9 | 10 |
| In Deutschland nicht anerkannter Abschluss | 2 | 1 |
| Einreisedatum | | |
| 1. Halbjahr 2015 | 10 | 11 |
| 2. Halbjahr 2015 | 51 | 60 |
| 1. Halbjahr 2016 | 12 | 13 |
| 2. Halbjahr 2016 | 5 | 6 |
| 1. Januar 2017 und später | 8 | 10 |
| Keine Angabe | 14 | -- |
| Anzahl der Beobachtungen | 596.956 | 511.810 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage der Monitoring-Daten (IEB-Daten) im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: * Die Anteile der Schul- und beruflichen Bildung beziehen sich auf Personen mit Angaben zum Bildungsstand. Der Anteil der Personen ohne diesbezügliche Angabe liegt bei rund 16 Prozent (schulische Bildung) bzw. rund acht Prozent (berufliche Bildung).

¹⁶⁵ Den Informationen zum Bildungsabschluss liegt entweder eine Meldung der Arbeitgeber zugrunde, deren Richtigkeit nicht geprüft wird, oder sie basieren auf Angaben, die gegenüber der Vermittlungsfachkraft gemacht wurde. Diese Angaben sollten nur anerkannte Abschlüsse beinhalten.

Untersuchungsstichprobe

Die im Rahmen der Evaluation für die Zwecke der Wirkungsanalysen erstellte Untersuchungsstichprobe enthält zum einen die Gesamtheit aller Personen im Kontext von Fluchtmigration, die zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 in eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, eine Maßnahme zur Berufswahl und Berufsausbildung, eine Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung, eine Maßnahme zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder eine Beschäftigung schaffende Maßnahme zugehen („Teilnehmende“).¹⁶⁶ Zum anderen enthält die Untersuchungsstichprobe eine Zufallsauswahl der übrigen Personen im Kontext von Fluchtmigration, die im betrachteten Zeitfenster in eine Maßnahme hätten zugehen können, dies aber nicht getan haben. Die geschichtete Zufallsauswahl der Nichtteilnehmenden erfolgte getrennt für drei Tranchen: 1. August 2017 bis 14. November 2017, 15. November 2017 bis 13. März 2018 sowie 14. März 2018 bis 11. September 2018. Beginnend mit der ersten Tranche wurde hintereinander jede dieser drei Teilstichproben so gezogen, dass in der jeweiligen Tranche die Anzahl der Nichtteilnehmenden doppelt so hoch war wie die Anzahl der Teilnehmenden. Die Teilstichproben der Nichtteilnehmenden sollten zudem durch eine entsprechende Schichtung mit der Auswahlgesamtheit im Hinblick auf die Randverteilungen in den Dimensionen Geschlecht, Alter (nach Altersgruppen) und Region (Bundesländer) übereinstimmen.

In der Untersuchungsstichprobe wurden Merkmale der ausgewählten Personen aus verschiedenen Datenquellen zusammengeführt: der Statushistorik Zuwanderung (SHZ), der Maßnahmenschicht der Prozessdaten, dem Betriebshistorik-Panel (BHP), sowie den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Für die Untersuchungsstichprobe wurde die IEB in der Version V15.00.00-201912 mit Datenrand 31. Dezember 2019 verwendet. Um Information zu den Sprach- und Integrationskursen zu erhalten, die im BA-Verfahren notiert sind, wurden zusätzlich die in der Werdegangshistorik (WGH) dazu vorhandenen Informationen hinzugefügt.

Aktuellere Informationen zum Arbeitsmarktstatus der Personen für das Jahr 2020 können ausschließlich den erweiterten Verbleibsnachweisen entnommen werden. Diese enthalten allerdings nur die monatliche Information, ob eine Person zum Monatsende beschäftigt, arbeitslos oder in einer Maßnahme war. Die Informationen zu Maßnahmen liegen nur für die BA-Verfahren vor (also ohne zugelassene kommunale Träger). Die Verbleibsnachweise können mit einer Verzögerung von vier Monaten verwendet werden, wobei sich die Qualität der Informationen (insbesondere im Hinblick auf Beschäftigungsmeldungen) mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Datenrand verbessert. Um eine möglichst hohe Qualität sicherzustellen, wurden die Verbleibsnachweise für das Jahr 2020 zu einem möglichst späten Zeitpunkt am 11. Mai 2021 bereitgestellt. Zudem wurden bei der Erstellung der Untersuchungsstichprobe gewisse Variablenkonventionen verwendet, die von den für die Durchführung der wirkungsanalytischen Teile der Evaluation zuständigen Konsortialpartnern nach intensiver Abstimmung gemeinsam festgelegt wurden.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Da die Untersuchungsstichprobe aus der zuvor beschriebenen Grundgesamtheit gezogen wurde, greifen natürlich auch bei der Untersuchungsstichprobe die beschriebenen Einschränkungen der Grundgesamtheit wie etwa das früheste Einreisedatum am 1. Januar 2015 oder das Mindestalter von 18 Jahren am 11. September 2018. Für die Längsschnitt-Befragung der Geflüchteten (siehe Kapitel A1.2) gilt, dass die befragten Personen zum Befragungszeitpunkt mindestens 18 Jahre alt sein müssen.

¹⁶⁷ Diese Konventionen betreffen Festlegungen über den Umgang mit Variablen, die in unterschiedlichen Datenquellen oder über die Beobachtungsspiels (also Episoden eines Ereignisses mit Beginn- und Enddatum wie etwa die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung) hinweg widersprüchliche Werte annehmen oder Lücken aufweisen. Dies betrifft insbesondere Angaben zum Wohnort sowie zur schulischen und beruflichen Bildung. Weitere Festlegungen betreffen den Umgang mit parallelen identischen Spiels sowie parallelen Meldungen von Entgelten unterschiedlicher Höhe im gleichen Betrieb. Bei der Berechnung der Beginn- und Enddaten von Maßnahmen werden Zeiträume von bis zu drei Tagen ohne gemeldete Maßnahmenteilnahme, sofern alle Angaben zur unmittelbar vor

Insgesamt beinhaltet die Untersuchungsstichprobe 440.310 Personen. Für 381.890 Geflüchtete ist das Einreisedatum bekannt. Die Gruppe der Teilnehmenden – also Personen, die innerhalb des Untersuchungszeitraums in mindestens eine der fünf zu evaluierenden Maßnahmenkategorien eintreten – umfasst 156.236 Personen. Die Anzahl der Personen in der Untersuchungsstichprobe, die in keine dieser Maßnahmen eintreten, liegt somit bei 284.074. Die Anzahl der Nichtteilnehmenden in der Untersuchungsstichprobe ist demnach nicht, wie ursprünglich angestrebt, doppelt so hoch wie die Anzahl der Teilnehmenden, sondern nur um 82 Prozent größer. Dieser etwas geringere Wert ergibt sich aus dem Umstand, dass in den Tranchen 2 und 3 für bestimmte Schichten nicht doppelt so viele Nichtteilnehmende zur Verfügung stehen, weil hier die Fallzahlen ausgeschöpft sind. Da aber davon auszugehen ist, dass viele Teilnehmende der ersten und dritten Tranche auch als potenzielle Kontrollpersonen für die Teilnehmenden der Tranche 2 in Frage kommen oder Teilnehmende der ersten und zweiten Tranche als potenzielle Kontrollpersonen für die Teilnehmenden der Tranche 3 (diese Personen hätten zum Zeitpunkt des fiktiven Maßnahmeneintritts in eine weitere der zu evaluierenden Maßnahmen eintreten können), erscheint die geringere Anzahl der im Untersuchungszeitraum nie an einer Maßnahme teilnehmenden Personen wenig problematisch.

A1.2 Längsschnitt-Befragung „Geflüchtete in Deutschland“

Durchführung der beiden Befragungswellen im Feld

Erste Befragungswelle

Die Ziehung der Bruttostichprobe für die Durchführung der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung ist durch das IAB auf Basis der Untersuchungsstichprobe in drei Tranchen erfolgt, die sich im Hinblick auf die jeweils abgedeckten Zeitfenster für (potenzielle) Zugänge in Maßnahmen unterscheiden.¹⁶⁸

Die Tranchierung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich der Bestand an Personen im Kontext von Fluchtmigration über die Zeit hinweg verändert, weil Geflüchteten einer der dafür erforderlichen Aufenthaltstitel neu zugesprochen wird, oder weil sie erstmals aktiv in Kontakt mit einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter kommen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass Geflüchtete, die in einem ausgewählten Zeitfenster nicht mit einer Maßnahme beginnen, dies in einem späteren Zeitfenster tun können und damit eigentlich nicht zur Gruppe der Nichtteilnehmenden, sondern zur Treatmentgruppe der Untersuchung gehören. Die drei gebildeten Tranchen umfassten jeweils eine Treatment-Stichprobe sowie eine dazu geeignet konstruierte Stichprobe von Nichtteilnehmenden.

Die Auswahlgesamtheit für die Bildung der Treatment-Stichprobe bildeten alle Personen im Kontext von Fluchtmigration, die im Untersuchungszeitraum in eine der fünf zu evaluierenden Maßnahmen eingetreten sind.¹⁶⁹ Personen, die innerhalb eines Zeitfensters in mehrere Maßnahmen eintraten, wurden vorrangig dem Maßnahmentyp mit den geringeren Fallzahlen der Zugänge zugeordnet. Weil sich die Zugänge unterschiedlich auf die Maßnahmentypen verteilen, wurden die maßnahmen-spezifischen Auswahlwahrscheinlichkeiten aus der Grundgesamtheit so angepasst, dass die

und nach dieser Lücke auftretenden Maßnahmen identisch sind, nicht als Unterbrechung bewertet. Vielmehr werden die aufeinanderfolgenden Maßnahmenspells zu einem zusammengefasst.

¹⁶⁸ Die einzelnen Tranchen haben folgende Zeitfenster: 1. August 2017 bis 14. November 2017 (Tranche 1), 15. November 2017 bis 13. März 2018 (Tranche 2) sowie 14. März 2018 bis 11. September 2018 (Tranche 3). Die ursprüngliche Planung ging von einer Bildung der Bruttostichprobe in vier Tranchen aus. Von dieser Planung wurde nach Zustimmung des BMAS wegen vergleichsweise guter Adressqualität und unerwartet hoher Teilnahmequoten während der Feldphase der ersten Welle abgewichen.

¹⁶⁹ Die Personen müssen zudem in der Untersuchungsstichprobe enthalten sein; wie in Kapitel A1.1 beschrieben sind deshalb z.B. auch Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit und anderen Merkmalen ausgeschlossen.

Bruttostichprobe – über alle drei Tranchen hinweg gerechnet – jeweils ein Fünftel der insgesamt auszuwählenden Personen umfasst. Die Personenauswahl selbst erfolgte grundsätzlich zufällig.

Für die Stichproben der Nichtteilnehmenden wurden in jeder Tranche aus der Gruppe der Personen im Kontext von Fluchtmigration jeweils Personen ausgewählt, die Personen in der Treatment-Stichprobe bis auf den Eintritt in die Maßnahme im abgedeckten Zeitfenster möglichst ähneln. Entsprechend wurde die Gruppe der Personen ohne Maßnahmenteilnahme hinsichtlich Alter, Staatsangehörigkeit und Einreisedatum eingegrenzt. Danach erfolgte eine Vergleichsgruppenbildung auf Basis von beobachteten Merkmalen, die einen systematischen Einfluss auf die Zugangswahrscheinlichkeit in Maßnahmen haben. Dazu wurde gesondert für jeden Maßnahmentyp ein statistisches Modell der Wahrscheinlichkeit der Teilnahme geschätzt.¹⁷⁰ Insgesamt umfasste die so gebildete Adress-Bruttostichprobe für die erste Welle der Befragung 79.381 Adressen.

Die erste Welle war vom 3. Juli 2018 bis 5. Juli 2019 im Feld. Die realisierte Zahl von 9.523 Interviews entspricht einer bemerkenswert hohen bereinigten Response-Rate von 68 Prozent bezogen auf die 14.058 bearbeitbaren gültigen Adressen. Die Auswertung der Response-Rates nach Untergruppen zeigt, dass vereinzelte, auch statistisch signifikante Unterschiede in den Response-Rates festgestellt werden können, die allerdings quantitativ gering sind. Lediglich die Unterschiede nach Herkunftsland sind bemerkenswert. So weisen Geflüchtete aus Syrien mit 73 Prozent die höchste und Geflüchtete aus Somalia die niedrigste Response-Rate von 54 Prozent auf.

Dieser erhöhte Anteil an Personen aus Syrien zeigt sich auch in Tab. 27, welche die Struktur der Personen in der Untersuchungsstichprobe und der ersten Welle darstellt.¹⁷¹ So liegt der Anteil der Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit in der Untersuchungsstichprobe bei 56 Prozent und in der Längsschnitt-Befragung bei 65 Prozent. Das Geschlechterverhältnis weist keine Unterschiede auf. Tendenziell sind die befragten Geflüchteten etwas älter und früher eingereist als die Geflüchteten in der Untersuchungsstichprobe. Diese beobachteten Differenzen ergeben sich vor allem aus der vorgenommenen Zufallsauswahl bei der Aufnahme von Personen ohne Maßnahmenteilnahme, wodurch die Untersuchungsstichprobe stärker als die Befragungsstichprobe die Struktur der Ausgangsgesamtheit widerspiegelt. Dieses Vorgehen wurde bewusst gewählt, um Verzerrungen bei der Bildung von für die Wirkungsanalysen adäquaten Treatment- und Kontrollgruppen zu vermeiden.

¹⁷⁰ Diese statistischen Modelle berücksichtigen insbesondere das Alter, das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit, das Einreisedatum, die Schul- und Berufsbildung, die Kinderzahl, gesundheitliche Einschränkungen, sowie zahlreiche erwerbsbiografische Kennziffern.

¹⁷¹ In Tab. 27 werden nur Geflüchtete in der Untersuchungsstichprobe berücksichtigt, die gesichert nach dem 1. Januar 2015 eingereist sind, weil die in die erste Welle der Längsschnitt-Befragung aufgenommenen Geflüchteten dieses Kriterium definitiv erfüllen.

Tab. 27 Merkmale der Personen in der Untersuchungsstichprobe und in Welle 1 der Längsschnitt-Befragung, erfassten Personen (Anteile an allen Personen in der jeweiligen Stichprobe in Prozent)

| | Untersuchungs- stichprobe* | Längsschnitt-Befragung Welle 1 |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Geschlecht | | |
| Männer | 85 | 84 |
| Frauen | 15 | 16 |
| Alter | | |
| 18 - 24 Jahre | 33 | 27 |
| 25 - 34 Jahre | 40 | 40 |
| 35 - 44 Jahre | 18 | 21 |
| 45 Jahre und älter | 9 | 11 |
| Staatsangehörigkeit | | |
| Afghanistan | 12 | 11 |
| Eritrea | 5 | 4 |
| Irak | 11 | 8 |
| Iran | 4 | 4 |
| Syrien | 56 | 64 |
| Sonstige / Keine Angabe | 11 | 10 |
| Einreisedatum | | |
| 1. Halbjahr 2015 | 12 | 14 |
| 2. Halbjahr 2015 | 62 | 64 |
| 1. Halbjahr 2016 | 13 | 9 |
| 2. Halbjahr 2016 | 6 | 4 |
| 1. Januar 2017 und später | 8 | 3 |
| Keine Angabe | -- | 6 |
| Anzahl der Beobachtungen | 381.890 | 9.523 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: * Die hier dargestellten Werte der Untersuchungsstichprobe sind beschränkt auf Personen mit Angaben zum Einreisedatum und damit einer gesicherten Einreise nach Deutschland nach dem 1. Januar 2015.

Tab. 28 zeigt den Anteil der Nettostichprobe an der Gesamt-Nettosollstruktur. Die zentrale Herausforderung bei der Stichprobenbildung und der nachgelagerten Feldsteuerung bestand darin, durch einen disproportionalen Stichprobenansatz die gleichmäßige Verteilung der Nettofallzahlen über die einzelnen Treatmentgruppen (jeweils 11,4 Prozent der Nettostichprobe) sowie die Abbildung der beiden Gruppen von Nichtteilnehmenden in einem bestimmten Verhältnis zu gewährleisten. Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, konnte diese Vorgabe in sehr hohem Maße erfüllt werden. Auch die räumliche Verteilung der netto bearbeiteten Adressen ähnelt stark derjenigen in der Adress-Bruttostichprobe.

Tab. 28 **Vergleich der Nettostichprobe mit der Nettosollstruktur, Welle 1 der Längsschnitt-Befragung**

| | Realisiertes Netto | | Sollstruktur | |
|---|--------------------|----------------|--------------|----------------|
| | absolut | Prozentanteile | absolut | Prozentanteile |
| Gesamt | 9.523 | 100 | 9.844 | 100 |
| Treatmentgruppe gesamt | 5.491 | 57,7 | 5.625 | 57,1 |
| (1) Aktivierung und berufliche Eingliederung | 1.085 | 11,4 | 1.125 | 11,4 |
| (2) Berufswahl und Berufsausbildung | 1.027 | 10,8 | 1.125 | 11,4 |
| (3) Berufliche Weiterbildung | 1.143 | 12 | 1.125 | 11,4 |
| (4) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit | 1.089 | 11,4 | 1.125 | 11,4 |
| (5) Beschäftigung schaffende Maßnahmen | 1.147 | 12 | 1.125 | 11,4 |
| Kontrollgruppe gesamt | 4.032 | 42,3 | 4.219 | 42,9 |
| Controltyp 1 (eine Maßnahme) | 2.673 | 28,1 | 2.813 | 28,6 |
| Controltyp 2 (zwei Maßnahmen) | 1.359 | 14,3 | 1.406 | 14,3 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung.

Zweite Befragungswelle

Für die zweite Erhebungswelle standen insgesamt 6.302 Personen als Bruttostichprobe zur Verfügung. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Teilnehmende der ersten Erhebungswelle, die sowohl einer weiteren Teilnahme an der Befragung als auch der Verknüpfung ihrer Befragungsdaten mit der Untersuchungsstichprobe zugestimmt hatten. Aufgrund der Adressbereinigung ergibt sich eine reduzierte Bruttostichprobe von 5.765 Personen. Letztlich wurden 4.526 Interviews realisiert, was einer bereinigten Response-Rate von 79 Prozent und damit einen beachtlich hohen Wert darstellt. Die Auswertung der Response-Rates nach Untergruppen zeigt, wie in der ersten Welle, eher schwach ausgeprägte Zusammenhänge zwischen der Teilnahmequote und verschiedenen Merkmalen. Eine Ausnahme sind erneut Unterschiede nach Herkunftsland. Auch in der zweiten Befragungswelle weisen Geflüchtete aus Syrien eine überdurchschnittlich hohe Teilnahmequote auf. Tab. 29 zeigt die Verteilung der realisierten Nettostichprobe und der Nettosollstruktur der zweiten Welle. Die Vorgaben konnten in der zweiten Welle noch besser erfüllt werden als in der ersten Welle.

Die Feldarbeit der zweiten Befragungswelle musste aufgrund pandemiebedingter Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung für fünfeinhalb Monate (von April 2020 bis Mitte September 2020) unterbrochen werden. Anschließend wurde die Befragung unter Einhaltung eines strikten Hygienekonzeptes face-to-face fortgesetzt. Ein kleiner Teil der Interviews wurde jedoch auf Wunsch der Zielpersonen telefonisch durchgeführt (unter zwei Prozent der Nettostichprobe). Hierbei handelt es sich nicht um typische CATI-Interviews, sondern CAPI-Interviewer haben Interviews telefonisch geführt und die Antworten während des Gesprächs in das CAPI-Programm eingegeben. Im Ergebnis war die zweite Welle vom 16. Januar bis 27. März 2020 sowie vom 15. September bis 18. Dezember 2020 im Feld.

Tab. 29 Vergleich der Nettostichprobe mit der Nettosollstruktur, Welle 2 der Längsschnitt-Befragung

| | Realisiertes Netto | | Sollstruktur | |
|---|--------------------|----------------|--------------|----------------|
| | absolut | Prozentanteile | absolut | Prozentanteile |
| Gesamt | 4.526 | 100 | 4.400 | 100 |
| Treatmentgruppe gesamt | 2.586 | 57,1 | 2.515 | 57,2 |
| (1) Aktivierung und berufliche Eingliederung | 518 | 11,4 | 503 | 11,4 |
| (2) Berufswahl und Berufsausbildung | 515 | 11,4 | 503 | 11,4 |
| (3) Berufliche Weiterbildung | 517 | 11,4 | 503 | 11,4 |
| (4) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit | 524 | 11,6 | 503 | 11,4 |
| (5) Beschäftigung schaffende Maßnahmen | 512 | 11,3 | 503 | 11,4 |
| Kontrollgruppe gesamt | 1.940 | 42,9 | 1.885 | 42,8 |
| Controltyp 1 (eine Maßnahme) | 1.296 | 28,6 | 1.257 | 28,6 |
| Controltyp 2 (zwei Maßnahmen) | 644 | 14,2 | 628 | 14,3 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung.

Tab. 30 zeigt zunächst, dass zwischen den Teilnehmenden an beiden Befragungswellen und den sogenannten „Dropouts“ (also den Personen, die nur an der ersten Welle teilgenommen haben) geringe Unterschiede bestehen (Spalte 1 und 2). Die Dropouts sind etwas häufiger weiblich, etwas jünger, haben etwas häufiger keinen beruflichen Abschluss, seltener die syrische Staatsangehörigkeit und seltener eine Aufenthaltserlaubnis. Statistisch signifikant sind die Unterschiede in Bezug auf das Alter, den beruflichen Abschluss, die syrische Staatsangehörigkeit und die Aufenthaltserlaubnis. Im Hinblick auf das Ankunftsdatum zeigt sich kein Unterschied. Die zwar geringen, aber dennoch statistisch signifikanten Unterschiede im Hinblick auf den beruflichen Abschluss und die Aufenthaltserlaubnis deuten auf eine leicht positive Selektion der Teilnehmenden an beiden Wellen hin, und werden bei der Interpretation entsprechender Analysen berücksichtigt.

Tab. 30 Vergleich der Teilnehmenden an einer und beiden Wellen der Längsschnitt-Befragung mit Unterscheidung vor und nach der Corona-Unterbrechung (in Prozent)

| | Nur 1. Welle (dropouts) | 1. + 2. Welle | 2. Welle (vor Corona-Pause) | 2. Welle (nach Corona-Pause) |
|-------------------------------------|----------------------------|---------------|--------------------------------|---------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Weiblich | 17 | 16 | 16 | 14 |
| Alter (in Jahren) | 31 | 32 | 32 | 32 |
| Ankunftsdatum 2015 | 83 | 83 | 84 | 82 |
| Kein beruflicher Abschluss | 75 | 72 | 73 | 71 |
| Syrische Staatsangehörigkeit | 60 | 69 | 70 | 66 |
| Aufenthaltserlaubnis | 83 | 86 | 87 | 85 |
| Anzahl der Beobachtungen | 3.841 | 4.073 | 2.856 | 1.217 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Die Anzahl der Beobachtungen schließt alle Befragten mit ein, die einer Verknüpfung mit den administrativen Daten zugestimmt haben. Alle Merkmale sind zum Zeitpunkt der ersten Welle gemessen.

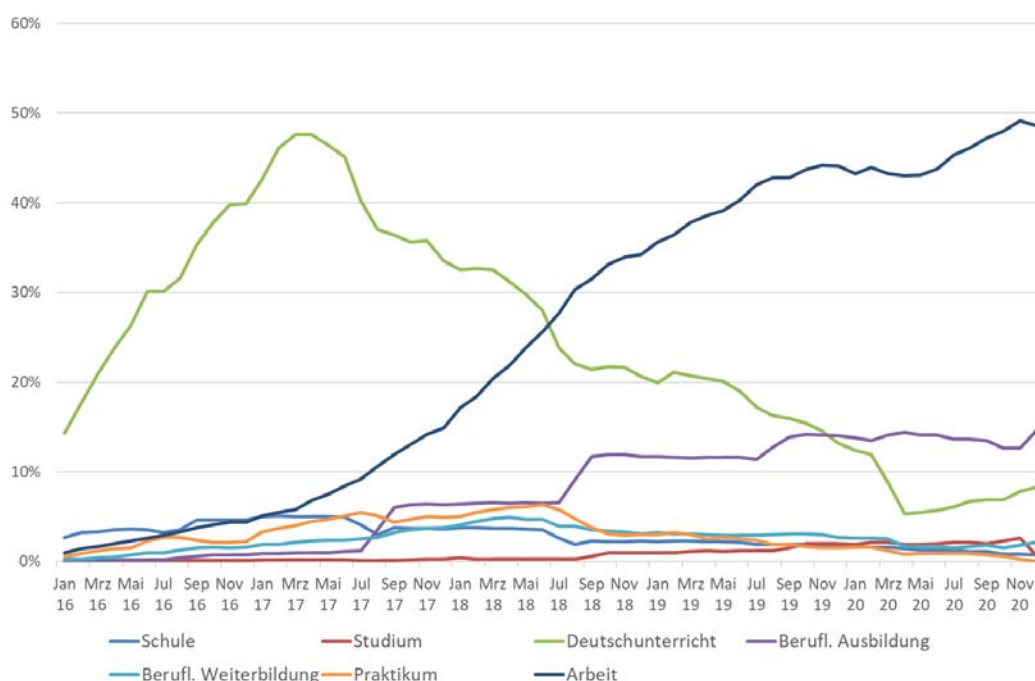
Darüber hinaus zeigen sich in Tab. 30 keine deutlichen Unterschiede zwischen den Befragten der zweiten Welle, die vor oder nach der Corona-Unterbrechung befragt wurden (siehe Spalte 3 und 4). Statistisch signifikant sind die Unterschiede im Hinblick auf den Anteil weiblicher Geflüchteter, die syrische Staatsangehörigkeit und die Aufenthaltserlaubnis. Vor der Corona-Unterbrechung hat tendenziell ein höherer Anteil von Personen mit besserer Bleibeperspektive an der Befragung

teilgenommen. Allerdings sind diese Unterschiede quantitativ gering, sodass es nicht zwingend geboten erscheint, die Befragungsdaten als zwei getrennte Datenpunkte – vor oder nach der pandemiebedingten Unterbrechung – im Rahmen der Analysen zu behandeln.

Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe in den Befragungsdaten

Abb. 59 zeigt die Entwicklung verschiedener Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration von Januar 2016 bis Dezember 2020 für Personen, die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben.¹⁷² In der Längsschnitt-Befragung lassen sich Lücken vor und zwischen den Befragungszeitpunkten durch Angaben aus dem darin enthaltenen Kalendarium schließen.

Abb. 59 Entwicklung der Arbeitsmarktintegration anhand der Angaben aus dem Kalendarium der Längsschnitt-Befragung (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: Es werden die Anteile der Personen dargestellt, die an der 1. und 2. Welle teilgenommen haben (4.526 Beobachtungen). Die dargestellten Anteile basieren auf Selbstauskünften der befragten Personen.

In Abb. 59 wird erstens ein beständiger Anstieg des Anteils der Personen deutlich, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dieser Anteil steigt von einem Prozent im Januar 2016 auf knapp 50 Prozent im Dezember 2020. Die zwischen September 2019 und Juni 2020 zu beobachtende Seitwärtsbewegung könnte mit einer konjunkturellen Eintrübung auf dem Arbeitsmarkt sowie ersten Auswirkungen der Corona-Krise zusammenhängen. Zweitens steigt der Anteil der Personen, die sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, ebenfalls über die Zeit auf rund 15 Prozent im Jahr 2020 an. Drittens ist die Entwicklung des Anteils der Teilnehmenden an einem Sprachkurs interessant: Dieser Anteil erreicht im März und April 2017 mit rund 48 Prozent seinen Höhepunkt und nimmt danach kontinuierlich ab. Der auffällige Einbruch dieses Anteils im März/April 2020 dürfte mit den

¹⁷² Die qualitativen Aussagen verändern sich nicht, wenn auch Personen berücksichtigt werden, die nur an Welle 1 teilgenommen haben.

pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen zusammenhängen, die sich auch auf die Durchführung von Sprachkursen auswirkten. Viertens sind die Anteile der Geflüchteten, die eine Schule besuchen, ein Praktikum absolvieren oder eine berufliche Weiterbildung machen, über den gesamten Zeitraum nicht sehr hoch, nehmen aber alle ab Mitte 2018 tendenziell noch weiter ab. Fünftens nimmt der Anteil der Studierenden im Zeitverlauf leicht von unter einem Prozent auf mehr als zwei Prozent zu.

Neben der Arbeitsmarktintegration können auch Effekte einer Maßnahmenteilnahme auf die soziale Teilhabe von Bedeutung sein. Einerseits ist die soziale Teilhabe ein direkter Ausdruck der Integration und der Integrationsbemühungen von Geflüchteten, andererseits schlägt sich eine Maßnahmen- teilnahme möglicherweise in der kurzen Frist zunächst nur auf die soziale Teilhabe nieder und noch nicht auf die Arbeitsmarktintegration. Somit können (bestimmte) Zielgrößen der sozialen Teilhabe auch als Frühindikator für die Integration in den Arbeitsmarkt angesehen werden (siehe Kapitel A1.4).

Tab. 31 zeigt die Entwicklung verschiedener Dimensionen der sozialen Teilhabe auf Basis von Angaben aus der Längsschnitt-Befragung. Dabei gibt es keine bedeutenden Unterschiede zwischen der kompletten Stichprobe der ersten Welle und denjenigen, die auch an der zweiten Welle teilgenommen haben. Darüber hinaus sind zumeist recht intuitive Veränderungen zwischen dem ersten und zweiten Befragungszeitpunkt erkennbar.¹⁷³

Tab. 31 **Entwicklung ausgewählter Dimensionen der sozialen Teilhabe über die Zeit in der Längsschnitt-Befragung (in Prozent)**

| | Welle 1 (Alle) | Welle 1 (ohne dropouts) | Welle 2 |
|---|---------------------------|------------------------------------|----------------|
| Deutsches Sprachniveau C1 oder C2 | 10 | 10 | 13 |
| Deutsches Schreib-/Leseniveau C1 oder C2 | 8 | 8 | 11 |
| Sehr guter oder guter Gesundheitszustand | 79 | 79 | 79 |
| Keine gesundheitliche Beeinträchtigung im Alltag | 83 | 83 | 85 |
| Häufiger Kontakt zu Personen aus Deutschland | 40 | 41 | 42 |
| Hohe Lebenszufriedenheit | 42 | 42 | 48 |
| Wohnt in privater Wohnung/Haus | 79 | 81 | 86 |
| Hohe Bleibeabsichten | 95 | 95 | 96 |
| Einstellung Erwerbstätigkeit von Frauen | 67 | 67 | 62 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Deutsches Sprachniveau: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die subjektive Einschätzung über das Sprech- sowie das Schreib- und Leseniveau mindestens auf dem Niveau C1 liegt.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob ihr Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als „sehr gut“ oder „gut“ eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Keine gesundheitliche Beeinträchtigung im Alltag: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, keine Beeinträchtigung im Alltag aufgrund des Gesundheitszustands zu erleben.

Häufiger Kontakt zu Personen aus Deutschland: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus Deutschland haben (und nicht seltener).

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala von 0 bis 10).

Wohnt in privater Wohnung/Haus: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, in einer privaten Wohnung oder Haus zu wohnen (und somit in keiner Gemeinschaftsunterkunft).

Hohe Bleibeabsichten: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, für immer in Deutschland bleiben zu wollen.

Einstellung Erwerbstätigkeit Frauen: Die Fragestellung lautet „Eine Arbeit zu haben ist für eine Frau die beste Möglichkeit unabhängig zu sein.“ Die Indikatorvariable zeigt an, ob die Zustimmung zu dieser Aussage auf einer 7er-Skala die höchsten beiden Werte annimmt.

¹⁷³ Die Indikatoren der sozialen Teilhabe werden jeweils nur zu den beiden Befragungszeitpunkten der ersten und zweiten Welle erhoben, da sie nicht verlässlich retrospektiv erhoben werden können.

Demnach steigt der Anteil der Befragten, die ihr eigenes deutsches Sprech- und Schreib-/Leseniveau mit Niveau C1 oder besser einschätzen, zwischen den beiden Befragungszeitpunkten geringfügig. Auch in der zweiten Welle bewerten knapp vier von fünf Befragten ihren Gesundheitszustand als sehr gut oder gut. Im Zeitverlauf leicht gestiegen ist die Einschätzung, dass keine gesundheitliche Beeinträchtigung im Alltag vorliegt, sowie die Kontakthäufigkeit zu Deutschen. Eine hohe Lebenszufriedenheit (mindestens 8 auf einer Skala von 0 bis 10) wird in der zweiten Welle von knapp der Hälfte der Befragten angegeben, nachdem dieser Wert bei 42 Prozent in der ersten Welle lag. Auch der Anteil der Personen, die in einer privaten Wohnung oder einem privaten Haus wohnen, ist über die Zeit gestiegen. Der Wunsch, in Deutschland zu bleiben, ist unverändert hoch.

Allein die Einstellung zur Erwerbstätigkeit von Frauen hat sich zwischen den Befragungswellen womöglich nicht erwartungsgemäß entwickelt. So könnte nach längerer Zeit in Deutschland vermutet werden, dass sich Einstellungen zur Rolle der Frau denjenigen der Mehrheitsgesellschaft annähern. Allerdings haben in Welle 1 noch 67 Prozent der Befragten auf einer Skala von 1 bis 7 mit Werten von 6 oder 7 der Aussage voll zugestimmt, dass eine Arbeit zu haben die beste Möglichkeit für eine Frau sei, unabhängig zu sein. Der entsprechende Wert beläuft sich in Welle 2 auf nur 62 Prozent. Vertiefende Analysen zeigen, dass dieser Rückgang weder durch männliche noch weibliche Befragte getrieben ist, denn für beide Gruppen sinkt dieser Anteil. Eine Erklärung könnte möglicherweise die objektiv schlechtere Arbeitsmarktintegration von weiblichen Geflüchteten im Zeitverlauf sein. Im Dezember 2019 beträgt der diesbezügliche Geschlechterunterschied rund 31 Prozentpunkte, wobei der Anteil der erwerbstätigen weiblichen Geflüchteten bei 18 Prozent liegt. Obwohl auch die Beschäftigtenquote der weiblichen Geflüchteten im Zeitverlauf zunimmt, liegt sie somit auch einige Jahre nach Ankunft in Deutschland deutlich unter derjenigen der männlichen Geflüchteten. Es ist an dieser Stelle jedoch nicht abschließend zu prüfen, ob und wie sich die Beschäftigtenquote und die Einstellung zur Arbeit der Frau wechselseitig beeinflussen.

A1.3 Verknüpfte Stichproben

Die in Kapitel A1.1 beschriebene Untersuchungsstichprobe wurde, um die analytischen Möglichkeiten zu erweitern und die Machbarkeit verschiedener methodischer Herangehensweisen der Wirkungsanalysen zu testen, jeweils separat mit den beiden Datensätzen der Organisationsbefragungen und der Längsschnitt-Befragung verknüpft. Dadurch reduzieren sich jeweils die zur Verfügung stehenden Fallzahlen. Im Fall der Organisationsbefragungen unterliegt die Verknüpfung zwar keinen grundsätzlichen Einschränkungen, aber der Datenbestand der Untersuchungsstichprobe reduziert sich auf die Personen, die einer der 111 Arbeitsagenturen oder einem der 249 Jobcenter zuzuordnen sind, die sich an der ersten Welle der Organisationsbefragungen beteiligt haben. Dies verringert den Umfang der Stichprobe von 440.130 auf 284.966 Fälle (65 Prozent der Untersuchungsstichprobe). Im Fall der Längsschnitt-Befragung setzt die Verknüpfung die ausdrückliche (jederzeit widerrufbare) Zustimmung der betroffenen Person voraus. Um diese Zustimmung wurde im Rahmen aller Interviews der ersten Welle gebeten. Von den befragten Geflüchteten erklärten rund 88 Prozent (8.365 Personen) mit einer gültigen Unterschrift ihre Zustimmung zur Verknüpfung.

Tab. 32 zeigt, wie sich die verschiedenen verknüpften Stichproben im Hinblick auf die Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsdauer unterscheiden. Als Benchmark des Vergleichs dient die Struktur der Personen in der Untersuchungsstichprobe. Nach Verknüpfung mit der Organisationsbefragung fällt auf, dass sich die jeweiligen Anteile so gut wie gar nicht von der Untersuchungsstichprobe unterscheiden. Die Struktur der betreuten Geflüchteten in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, die an der ersten Welle der Organisationsbefragungen mitgewirkt haben, unterscheiden sich demnach nicht von der Struktur in nicht teilnehmenden Organisationen. Die Verknüpfung der Untersuchungsstichprobe mit der ersten Welle der

Längsschnitt-Befragung weist, wie schon in Tab. 27 festgestellt, auf gewisse Selektivitäten infolge einer überdurchschnittlichen Verknüpfungsbereitschaft insbesondere von Geflüchteten mit syrischer Staatsangehörigkeit und etwas früherer Einreise nach Deutschland – sowie einer höheren Teilnahmebereitschaft an der Längsschnitt-Befragung – hin.

Tab. 32 Merkmale der Personen in verknüpften Stichproben auf Basis der Untersuchungsstichprobe (Anteile an allen Personen in der jeweiligen Stichprobe in Prozent)

| | Untersuchungs- stichprobe | plus Organisations- befragung | plus Längsschnitt- Befragung |
|---------------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Geschlecht | | | |
| Männer | 83 | 83 | 84 |
| Frauen | 17 | 17 | 16 |
| Alter | | | |
| 18 - 24 Jahre | 32 | 32 | 28 |
| 25 - 34 Jahre | 39 | 39 | 40 |
| 35 - 44 Jahre | 19 | 19 | 21 |
| 45 Jahre und älter | 10 | 10 | 11 |
| Staatsangehörigkeit | | | |
| Afghanistan | 12 | 12 | 11 |
| Eritrea | 5 | 6 | 4 |
| Irak | 11 | 11 | 8 |
| Iran | 4 | 4 | 4 |
| Syrien | 56 | 57 | 67 |
| Sonstige / Keine Angabe | 12 | 11 | 8 |
| Einreisedatum | | | |
| 1. Halbjahr 2015 | 10 | 10 | 13 |
| 2. Halbjahr 2015 | 54 | 54 | 59 |
| 1. Halbjahr 2016 | 11 | 11 | 10 |
| 2. Halbjahr 2016 | 5 | 5 | 3 |
| 1. Januar 2017 und später | 7 | 7 | 2 |
| Keine Angabe* | 13 | 14 | 13 |
| Anzahl der Beobachtungen | 440.310 | 284.966 | 8.365 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe, der Organisationsbefragung und der Längsschnitt-Befragung im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: * Angabe zum Einreisedatum fehlt in der Untersuchungsstichprobe. Bei Verknüpfungen mit der Längsschnitt-Befragung wurden fehlende Angaben auf Basis der Selbstausskunft der Geflüchteten nicht ersetzt.

Abgleich der Maßnahmeninformation in der Längsschnitt-Befragung und Untersuchungsstichprobe

Sowohl in den Verwaltungsdaten der Untersuchungsstichprobe als auch in den im Längsschnitt erhobenen Befragungsdaten stehen Informationen über Maßnahmenteilnahmen zur Verfügung. Es stellt sich daher die Frage, welche Datenbasis zur Ermittlung von Teilnahmeeffekten der zu evaluierenden Maßnahmen geeigneter ist. Möglicherweise können zu diesem Zweck die in der Längsschnitt-Befragung erhobenen Informationen über Maßnahmenteilnahmen ebenfalls genutzt werden, welche unter Umständen sogar ein breiteres Spektrum von Unterstützungsangeboten (etwa auch durch die Zivilgesellschaft) erfassen als die Verwaltungsdaten. Allerdings könnten Befragungsdaten die hier im Fokus stehenden Maßnahmenteilnahmen nur unvollständig erfassen, etwa wenn die daran Teilnehmenden ihre Teilnahmen nicht richtig zuordnen können oder sich nicht erinnern.

Zur Prüfung dieser Frage werden die Informationen über Maßnahmenteilnahmen aus der Längsschnitt-Befragung mit denjenigen aus der Untersuchungsstichprobe anhand der verknüpften

Stichprobe verglichen. Dieser Vergleich kann für diejenigen befragten Geflüchteten erfolgen, die an der ersten Befragungswelle teilgenommen haben und ihr Einverständnis zur Verknüpfung von Befragungs- und Verwaltungsdaten gegeben haben. Im Ergebnis zeigt sich für alle zu evaluierenden Maßnahmentypen, dass die in der Längsschnitt-Befragung erhobenen Teilnahme-Informationen die in den Verwaltungsdaten enthaltenen Teilnahme-Informationen deutlich unterzeichnen.

So können für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung verschiedene Informationen aus der Längsschnitt-Befragung als Annäherung an eine Maßnahmenteilnahme verwendet werden. Erstens enthält die Längsschnitt-Befragung die Frage nach Möglichkeiten, Hilfe bei der Orientierung auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausbildung zu erhalten. Hier steht den Befragten die Antwortmöglichkeit „Ich hatte Unterricht, bei dem Lehrer erklärt haben, wie das in Deutschland mit der Arbeit oder einer Ausbildung funktioniert“ zur Verfügung. Eine Zustimmung ist mithin möglicherweise gleichbedeutend mit einer Maßnahmenteilnahme. Zweitens wird in ähnlicher Weise nach einer Teilnahme an Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung gefragt. Darüber hinaus wird eine Teilnahme an speziellen Maßnahmen für Geflüchtete (wie etwa PerF) und an Kursen zur Bewerbungsunterstützung in der Längsschnitt-Befragung erhoben. Schließlich können Angaben dazu, ob die Befragten schon einmal auf Probe gearbeitet oder ein Praktikum absolviert haben, um ihre beruflichen Fertigkeiten in der Praxis feststellen zu lassen, als Annäherung an eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber genutzt werden.

Vergleiche mit den Verwaltungsdaten zeigen jedoch, dass bei dieser Vorgehensweise je nach Frage nur zwischen 11 Prozent und 25 Prozent der – nur näherungsweise bestimmten – Angaben zu den Teilnahmen an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung aus der Längsschnitt-Befragung mit den diesbezüglichen Informationen aus den Verwaltungsdaten übereinstimmen.¹⁷⁴ Im Hinblick auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung unterzeichnen somit die Befragungsdaten die in den Verwaltungsdaten erfassten Maßnahmenteilnahmen sehr deutlich.

Dies trifft grundsätzlich auch für die vier weiteren zu evaluierenden Maßnahmentypen zu. So lassen sich in den Befragungsdaten ausbildungsbegleitende Maßnahmen recht gut abgrenzen.¹⁷⁵ Es wird diesbezüglich gefragt, ob es jemanden gibt oder gab, der die Befragten während ihrer Ausbildung regelmäßig individuell unterstützt, um die Ausbildung abzuschließen. Dies können Maßnahmen wie abH sein; es könnte sich aber auch um von Kammern, Betrieben oder der Zivilgesellschaft organisierte Unterstützungsangebote handeln. Tatsächlich zeigen die Befragungsdaten, dass solche Formen der Unterstützung häufig außerhalb des Jobcenters bzw. der Agentur für Arbeit stattfinden.

Der Abgleich der Teilnahme-Informationen aus den Befragungs- und den Verwaltungsdaten zu ausbildungsbegleitenden Maßnahmen zeigt erstens, dass 82 Prozent der Personen, die gemäß den Verwaltungsdaten an einer abH teilgenommen haben, nach Angaben in der Befragung eine Berufsausbildung in Deutschland begonnen haben. Nur in knapp 18 Prozent der Fälle wurde keine Berufsausbildung angegeben. Hinsichtlich dieser in vielen Fällen notwendigen Voraussetzung für den Erhalt einer abH ist die Übereinstimmung zwischen Befragungs- und den Verwaltungsdaten also

¹⁷⁴ In der mit der Längsschnitt-Befragung verknüpften Untersuchungsstichprobe haben insgesamt 3.376 Geflüchtete im Evaluationszeitraum eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung begonnen (davon 1.083 MAG). Für 1.657 Personen war dies die erste Maßnahme dieser Art. Es können außerdem gemäß Informationen aus der Untersuchungsstichprobe 229 Geflüchtete identifiziert werden, die an einer speziellen Maßnahme für Geflüchtete (hier analog zu den in der Längsschnitt-Befragung erhobenen Informationen: PerF, PerjuF, PerjuF-H, PerF-W) teilgenommen haben.

¹⁷⁵ Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung lassen sich in den Befragungsdaten dagegen nicht präzise abgrenzen.

recht groß.¹⁷⁶ Zweitens zeigt sich allerdings, dass nur knapp die Hälfte derjenigen, die gemäß Verwaltungsdaten an einer abH teilgenommen haben, in den Befragungsdaten angeben, während der Ausbildung eine regelmäßige individuelle Unterstützung erhalten zu haben.

Im Hinblick auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung haben gemäß den Verwaltungsdaten 1.210 befragte Geflüchtete zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen August 2017 bis September 2018 an einer FbW-Maßnahme teilgenommen. Von diesen geben allerdings nur 447 Personen (37 Prozent) in der Längsschnitt-Befragung an, in diesem Zeitraum an einer FbW teilgenommen zu haben. Eine mögliche Erklärung für diese Abweichung könnte sein, dass in der Längsschnitt-Befragung ausschließlich Weiterbildungen erfasst werden, die mindestens vier Wochen dauern. Doch selbst wenn in den Verwaltungsdaten nur FbW-Teilnahmen berücksichtigt werden, die mindestens einen vollen Monat andauern, werden in der Längsschnitt-Befragung lediglich 42 Prozent dieser Teilnahmen erfasst.

Das Ergebnis dieses Vergleichs sieht sogar noch etwas schlechter aus, wenn zusätzlich der genaue Zeitpunkt der Teilnahme berücksichtigt wird, also ein monatlicher Abgleich erfolgt. Von allen Monaten, in denen in den Verwaltungsdaten eine FbW-Teilnahme (für alle Tage des Monats) erfasst wird, wird dies in der Längsschnitt-Befragung nur in 35 Prozent der Monate von den befragten Geflüchteten angegeben. Von denjenigen, die entgegen der Information in den Verwaltungsdaten keine FbW-Teilnahme angeben, geben jedoch 27 Prozent an, eine Berufsausbildung zu absolvieren, und weitere 9 Prozent ein Praktikum zu machen. Ein Teil der Befragten scheint somit tatsächlich Schwierigkeiten zu haben, ihre Maßnahmenteilnahmen den unterschiedlichen abgefragten Aktivitäten zuzuordnen.

Sowohl für Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als auch für Beschäftigung schaffende Maßnahmen wurde in der Längsschnitt-Befragung zunächst gefragt, ob die Befragten aktuell oder in der Vergangenheit gearbeitet haben und wenn ja, in welchem Umfang. Um eine EGZ-Maßnahme zu identifizieren, wurde anschließend danach gefragt, ob der Lohn vom Jobcenter oder von der Arbeitsagentur mitfinanziert wird. Zur Identifizierung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wurde zusätzlich gefragt, ob es sich bei der Beschäftigung um eine Tätigkeit handelt, für die die Person nur eine Aufwandsentschädigung, aber keinen Lohn erhält.

Der Abgleich zwischen den Teilnahme-Informationen für diese Maßnahmentypen in der verknüpften Stichprobe zeigt ebenfalls eine deutliche Unterzeichnung in den Befragungsdaten. Während in den Verwaltungsdaten 1.079 Teilnehmende an einer EGZ/ESG-Maßnahme erfasst werden, sind es laut Angaben der Befragung lediglich 371 Teilnehmende (34 Prozent). Von diesen wiederum haben nur 129 Personen (35 Prozent) sowohl gemäß den Verwaltungsdaten als auch gemäß der Befragungsdaten an einer EGZ teilgenommen. Rund zwei Drittel der Befragten, die eine EGZ-Teilnahme angeben, könnten somit letztlich an einer anderen Maßnahme als an einer EGZ/ESG-Maßnahme teilgenommen haben. Ähnlich ist die Sachlage bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Während mit den Informationen aus den Verwaltungsdaten in der verknüpften Stichprobe 937 AGH-Teilnehmende identifiziert werden, gelingt dies mit den Befragungsdaten nur bei 311 Personen (33 Prozent). Erneut decken sich die Angaben zudem kaum: Nur für 120 Personen (39 Prozent) kann eine Übereinstimmung zwischen den Teilnahme-Informationen aus Verwaltungs- und Befragungsdaten festgestellt werden.

¹⁷⁶ Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass in seltenen Fällen eine abH auch während einer EQ stattfinden kann.

Die Prüfungen für alle fünf zu evaluierenden Maßnahmentypen stützen somit die Vorgehensweise, in den Wirkungsanalysen in Kapitel 5 ausschließlich Informationen zu Maßnahmenteilnahmen aus den Verwaltungsdaten zu verwenden. Da die Bereitschaft zur Verknüpfung der Befragungsdaten mit den administrativen Daten mit 89 Prozent (Welle 1) sehr hoch ist, stellt dieser Umstand für die Evaluation jedoch keine wesentliche Einschränkung dar.

A1.4 Prädiktive Qualität der Indikatoren sozialer Teilhabe

Der Zeitraum, über den hinweg sich der Verlauf der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt im Rahmen der für die Evaluation festgelegten Laufzeit beobachten lässt, ist kurz bemessen. In den für die Wirkungsmessung zur Verfügung stehenden Daten liegen zwischen dem spätestens beobachteten Eintritt in Maßnahmen und dem letzten beobachtbaren Arbeitsmarktstatus nur etwas über zwei Jahre. Unter anderem aus diesem Grund werden die administrativen Daten um die Daten aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten angereichert, weil sich so verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe als zusätzliche Zielgrößen der Wirkungsmessung ergänzen lassen.

Denn eine verbesserte soziale Teilhabe von Geflüchteten ist nicht nur ein gesellschaftspolitisches Ziel an sich. Vielmehr steht hinter der Betrachtung dieser Zieldimension auch die Erwartung, dass Verbesserungen bei der sozialen Teilhabe zu einem späteren Zeitpunkt, der im Rahmen der Evaluation noch nicht erfasst wird, Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration nach sich ziehen. Bonin und Rinne (2017: S. 47) verweisen auf zahlreiche einschlägige empirische Studien, die anhand von Daten für entwickelte Länder einen signifikanten Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Dimensionen sozialer Teilhabe und der Integration von Flüchtlingen und den von ihnen am Arbeitsmarkt erzielten Ergebnissen konstatieren. Somit kann soziale Teilhabe auch als ein Frühindikator für das arbeitsmarktpolitische Integrationsziel der in der Evaluation untersuchten Maßnahmen gelten.

Es wurden daher Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten herangezogen, anhand derer für eine Zielgruppe, die den im Rahmen dieses Vorhabens betrachteten Personen im Kontext Flucht sehr ähnlich ist, beurteilt werden kann, inwieweit die in der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfassten Indikatoren sozialer Teilhabe die beschriebene prädiktive Qualität aufweisen. Ausgewählte Befunde der durchgeführten Untersuchungen werden hier dargestellt.

Grundsätzlich handelt es sich bei sozialer Teilhabe um ein mehrdimensionales Konstrukt, in das unter anderem die persönlichen Kompetenzen (Sprachkenntnisse, Qualifikation und Erfahrungen), die physische, psychische und psychosoziale Gesundheit, die Zugehörigkeit zu Netzwerk- und Hilfestrukturen und funktionierende Nahbeziehungen einfließen. Jede der genannten Dimensionen hat eine Doppelnatur. Einerseits kann die beobachtete individuelle Position den Stand der Arbeitsmarktintegration reflektieren. Andererseits handelt es sich aber auch um Faktoren, die sich systematisch auf den Verlauf der individuellen Arbeitsmarktintegration auswirken können. So können gute Sprachkenntnisse und gutes kulturelles Wissen über die Aufnahmegesellschaft im Arbeitsumfeld erlernt worden sein. Zugleich sind sie aber ein Faktor, der gute Fortschritte am Arbeitsmarkt erst ermöglicht.

Es existieren nur wenige ökonometrisch angelegte Studien, die im Kontext von Fluchtmigration empirische Zusammenhänge zwischen der individuellen Wohnsituation, dem kulturellen Wissen jenseits der Kenntnisse der Landessprache sowie dem Bereich der Sicherheit und Stabilität einerseits und Beschäftigungsraten oder Entgeltgrößen andererseits herstellen und dabei belastbare kausale Ergebnisse generieren. Die Befunde beruhen häufig nur auf relativ wenigen Beobachtungen. Ihre interne Validität ist zudem häufig dadurch eingeschränkt, dass die Wirkungsrichtung der gemessenen

statistischen Korrelationen nicht eindeutig identifiziert wird. Beispielsweise ist im Bereich Gesundheit nicht ohne weiteres geklärt, ob Depression eine Ursache oder die Folge der Arbeitslosigkeit ist (Bogic 2012). Ausnahmen bilden etwa die Studien von Edin et al. (2003) und Damm (2009), die auf administrativen Zuweisungen beruhende quasi-experimentelle Variation in den Wohnorten von Flüchtlingen ausnutzen, um den Einfluss abzuschätzen, den das Wohnen in einer ethnischen Enklave auf die Arbeitsmarktchancen ausübt.

Darüber hinaus gibt es das prinzipiell kaum befriedigend lösbare Problem der externen Validität. Es lässt sich nicht abschließend beantworten, inwieweit die in einem bestimmten wirtschaftlichen und institutionellen Umfeld und für eine spezifisch zusammengesetzte Bevölkerung von Menschen mit Fluchthintergrund gewonnenen empirischen Zusammenhänge auch auf einen anderen Kontext – konkret auf die in den letzten Jahren durch Deutschland in Folge von Fluchtmigration aufgenommenen Menschen – übertragen werden können.

Deshalb werden im Rahmen der Evaluation eigenständige empirische Untersuchungen zur prädiktiven Qualität der in der Längsschnitt-Befragung abgebildeten Indikatoren sozialer Teilhabe im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration durchgeführt. Dazu werden Daten aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten verwendet. Diese Panel-Studie eignet sich gut für den Zweck, weil sie die in der Evaluation fokussierte Zielgruppe der Personen im Kontext von Fluchtmigration näherungsweise erfasst, auch wenn die Grundgesamtheit breiter angelegt ist,¹⁷⁷ und außerdem mit der Längsschnitt-Befragung übereinstimmende oder zumindest hinreichend ähnliche Items zur Messung einer Reihe von Dimensionen sozialer Teilhabe abfragt.

Da im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung dieselben Geflüchteten mehrfach befragt werden, lassen sich Ursache-Wirkungs-Relationen anhand der auf individueller Ebene beobachteten Veränderungen über die Zeit zwar nicht völlig eindeutig isolieren, aber zumindest der Tendenz nach beurteilen. Konkret ist dafür mittels Regressionsmodellen zu schätzen, wie stark die zu einem früheren Zeitpunkt für einen befragten Geflüchteten gemessenen Indikatoren sozialer Teilhabe mit den zu einem späteren Zeitpunkt gemessenen Indikatoren der Arbeitsmarktintegration korrelieren. Um Pfadabhängigkeiten im Erwerbsverlauf zu kontrollieren, muss dabei der Arbeitsmarktstatus zum Zeitpunkt der Messung des Indikators sozialer Teilhabe als erklärende Variable mit aufgenommen werden. Zudem sind in den Regressionen möglichst viele soziodemografische Merkmale, die sowohl die soziale Teilhabe als auch die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beeinflussen können, zu berücksichtigen. Als zentrale Hintergrundvariablen enthalten die verwendeten Regressionsmodelle insbesondere das Alter, das Geschlecht, den Bildungsstand, die Dauer des Aufenthalts in Deutschland sowie die Staatsangehörigkeit als Proxy für das Herkunftsland.

Die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse nutzen die Daten der ersten vier Wellen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten und somit sämtliche Wellen, die zum Zeitpunkt der Berichtslegung vollständig aufbereitet zur Verfügung stehen. Diese Wellen wurden in den Jahren 2016 (Welle 1), 2017 (Welle 2), 2018 (Welle 3) und 2019 (Welle 4) erhoben. Als Zielgrößen können die individuelle Wahrscheinlichkeit, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen, die Wahrscheinlichkeit, eine Vollzeitbeschäftigung auszuüben, sowie die Wahrscheinlichkeit, einer bezahlten, aber nicht

¹⁷⁷ Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten ist repräsentativ für die Population der erwachsenen Geflüchteten, die seit 2013 nach Deutschland gekommen sind (Brücker et al. 2017). Die Evaluation fokussiert dagegen auf Geflüchtete, die seit 2015 eingereist und als Personen im Kontext Flucht in den Daten der BA erfasst sind.

geringfügigen Beschäftigung nachzugehen, analysiert werden. Im Folgenden werden jedoch nur die Resultate mit Bezug auf die Wahrscheinlichkeit einer bezahlten Beschäftigung vorgestellt.¹⁷⁸

Es werden im Folgenden insgesamt vier verschiedene Regressionsmodelle für jeden betrachteten Indikator der sozialen Teilhabe in Verbindung mit den zuvor genannten Zielgrößen geschätzt. Erstens werden Korrelationen zwischen den im Basisjahr 2016 (Welle 1) beobachteten Indikatoren sozialer Teilhabe und der im Jahr 2018 (Welle 3) beobachteten Beschäftigungswahrscheinlichkeit geschätzt. Zweitens werden Korrelationen zwischen den im Basisjahr 2017 (Welle 2) beobachteten Indikatoren sozialer Teilhabe und der im Jahr 2019 (Welle 4) beobachteten Zielgröße geschätzt. Diese beiden Regressionsmodelle betrachten somit jeweils die prädiktive Qualität der Indikatoren sozialer Teilhabe über einen Zeitraum von zwei Jahren. Um auch sich langsamer entfaltenden Wirkungen sozialer Teilhabe auf die Arbeitsmarktintegration nachzugehen, werden in einem dritten Regressionsmodell Veränderungen über drei Jahre statt wie zuvor über zwei Jahre betrachtet, also zwischen den im Basisjahr 2016 (Welle 1) beobachteten Indikatoren sozialer Teilhabe und der im Jahr 2019 (Welle 4) beobachteten Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Schließlich wird dem Umstand, dass vorhandene systematische Einflüsse von der Größenordnung her klein sein könnten, deshalb aufgrund zu geringer Fallzahlen in der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten nicht belastbar identifiziert werden und somit als statistisch insignifikant erscheinen, durch vergrößerte Beobachtungszahlen in einem vierten Regressionsmodell nachgegangen. Daher werden hier Veränderungen über jeweils zwei Jahre, von Welle 1-3 und Welle 2-4, gemeinsam untersucht und die Daten der ersten beiden Regressionsmodelle gepoolt.¹⁷⁹

Tab. 33 fasst die Schätzergebnisse linearer Wahrscheinlichkeitsmodelle zusammen, die dem Einfluss des Niveaus der deutschen Sprachkenntnisse im jeweiligen Basisjahr auf die Wahrscheinlichkeit einer bezahlten Beschäftigung zwei oder drei Jahre später nachgehen. Sie bestätigen die bereits aus der empirischen Forschung zu den Faktoren, die einer Arbeitsmarktintegration von Zuwandererinnen und Zuwanderern förderlich sind, allgemein bekannte Erkenntnis, dass gute Sprachkenntnisse für einen positiven Verlauf der Beschäftigungsentwicklung oder Arbeitsmarktintegration im Zielland essenziell sind (vgl. Aldashev et al. 2009; Dustmann und van Soest 2002).

Nimmt ein aus den subjektiven Einschätzungen der Geflüchteten zu ihrer Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit in Deutsch gebildeter Index mit Ausprägungen zwischen eins und fünf einen um eins höheren Skalenwert an, geht dies für sich genommen im Ergebnis mit einer zwischen 5,5 und 6,4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einher, zwei Jahre später bezahlt beschäftigt zu sein, wie die Ergebnisse in der ersten, zweiten und vierten Spalte in Tab. 33 zeigen. Der Zusammenhang ist demnach nicht nur statistisch signifikant, sondern von der Größenordnung her auch ökonomisch relevant. Dass eine entsprechende Erhöhung des Skalenwerts für den Index der Deutschkenntnisse mit einer um 6,3 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, drei Jahre später bezahlt beschäftigt zu sein (siehe Spalte 3 in Tab. 33), deutet überdies auf einen stabilen Zusammenhang

¹⁷⁸ Der Status „arbeitslos“ lässt sich anhand der Daten nicht identifizieren. Da lediglich erfasst ist, ob die befragten Geflüchteten einer bezahlten Beschäftigung nachgehen oder nicht, wird lediglich der Gegenstatus „arbeitslos oder keine Teilnahme am Arbeitsmarkt“ erfasst. Wählt man diesen Status als abhängige Variable, kehren sich die Vorzeichen der Schätzergebnisse für die abhängige Variable „bezahlte Beschäftigung“ lediglich genau um. Ebenfalls nicht beurteilen lässt sich der Zusammenhang von sozialer Integration und individueller Inanspruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere dem Bezug von Arbeitslosengeld. Die IAB-SOEP-BAMF-Befragung von Geflüchteten erfasst empfangene Sozialtransfers immer nur auf der Haushaltsebene, sodass sich diese nicht einzelnen Personen im Haushalt zuordnen lassen.

¹⁷⁹ Weil durch das Poolen dieselbe Person in den Daten zweimal auftauchen kann, werden die Standardfehler für die geschätzten Koeffizienten entsprechend geclustert.

auch über einen längeren Zeitraum hin. Sprachkenntnisse scheinen ihre Wirkungen auf die individuelle Arbeitsmarktintegration demnach recht zügig und stabil zu entfalten.

Tab. 33 verdeutlicht auch die Wichtigkeit, den Beschäftigungsstatus im Ausgangsjahr in das geschätzte empirische Modell aufzunehmen. Dieser korreliert mit dem Index für die Sprachkenntnisse in Deutsch, zugleich aber – erwartungsgemäß – sehr stark mit dem Beschäftigungsstatus zwei bzw. drei Jahre später. Würde man den aktuellen Beschäftigungsstatus im Regressionsmodell fortlassen, würde der für den Index für die Sprachkenntnisse geschätzte Koeffizient diese Korrelation mit aufnehmen; der eigentliche Einfluss der Sprachkenntnisse würde fälschlicherweise massiv überschätzt.

Tab. 33 **Geschätzte Korrelation zwischen der Qualität der individuellen Deutschsprachkenntnisse im Basisjahr 2016/2017 und der Wahrscheinlichkeit, im Jahr 2018/2019 einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen**

| Kontrollvariablen | Koeffizient (2016 → 2018) | Koeffizient (2017 → 2019) | Koeffizient (2016 → 2019) | Koeffizient (2016/17 → 2018/19) |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Sprachkenntnisse Deutsch (im Basisjahr 2016/2017) | 0.055*** | 0.064*** | 0.063*** | 0.059*** |
| Bezahlte Beschäftigung (im Basisjahr 2016/2017) | 0.216*** | 0.331*** | 0.220*** | 0.285*** |
| Alter | -0.008 | 0.000 | -0.001 | -0.004 |
| Alter quadriert | 0.000 | -0.000 | -0.000 | -0.000 |
| Jahre des Aufenthalts in Deutschland | 0.033*** | 0.025** | 0.028* | 0.025*** |
| Frau (Referenz: Mann) | -0.259*** | -0.264*** | -0.308*** | -0.266*** |
| <i>Schulbildung vor dem Zuzug (Referenz: Keine Schule besucht)</i> | | | | |
| Keine Angabe | -0.022 | -0.098** | -0.091* | -0.06** |
| Schule ohne Abschluss verlassen | 0.021 | -0.052* | -0.036 | -0.021 |
| Mittelschule | 0.064* | -0.027 | -0.002 | 0.013 |
| Weiterführende Schule | 0.029 | -0.052 | -0.074* | -0.013 |
| Sonstiges | -0.066 | -0.041 | -0.028 | -0.500 |
| Aktueller Schulbesuch | 0.073 | 0.027 | 0.083 | 0.050 |
| <i>Berufliche Bildung vor dem Zuzug (Referenz: Keine berufliche Bildung)</i> | | | | |
| Keine Angabe | -0.005 | 0.119 | 0.016 | 0.055 |
| Keinen Abschluss erlangt | 0.039 | 0.091*** | 0.066 | 0.067** |
| Berufliche Ausbildung | 0.099** | 0.116*** | 0.141*** | 0.106*** |
| Hochschule/Universität/Promotion | 0.033 | 0.028 | 0.068** | 0.033 |
| <i>Weitere Kontrollvariablen</i> | | | | |
| Staatsangehörigkeit | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Regionale Variablen | Ja | Ja | Ja | Ja |
| <i>Anzahl der Beobachtungen</i> | 2.157 | 2.864 | 1.836 | 5.021 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten 2016 bis 2019.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Die Variable „Sprachkenntnisse Deutsch“ ist ein gebildeter Index aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Auch die geschätzten Koeffizienten für die weiteren in den Regressionsmodellen enthaltenen Kontrollvariablen zeigen erwartete Korrelationen. Je länger sich ein Geflüchteter bereits in Deutschland aufhält, umso höher sind die Chancen, dass die Arbeitsmarktintegration zwei oder drei Jahre später erfolgt ist; hier zeigt sich eine positive Dauerabhängigkeit des Integrationsverlaufs. Bei weiblichen Geflüchteten verläuft die Arbeitsmarktintegration unter sonst gleichen Umständen im Vergleich zu männlichen Geflüchteten langsamer. Bildungsvariablen sind tendenziell mit höheren Arbeitsmarktchancen korreliert, aber insbesondere der Abschluss einer beruflichen Ausbildung vor dem Zuzug ist mit höheren Chancen auf eine bezahlte Beschäftigung zu einem späteren Zeitpunkt verbunden. Alles in allem zeichnen die Schätzergebnisse somit ein plausibles Bild der Verläufe der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland. Demnach erscheinen die Datenbasis und die gewählte Spezifikation für den Zweck der Bewertung der prädiktiven Qualität von Indikatoren sozialer Teilhabe grundsätzlich geeignet.

Analoge Regressionsanalysen wurden für zwölf weitere Dimensionen sozialer Teilhabe, die sowohl in der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten im Rahmen dieser Evaluation als auch in der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten enthalten sind, durchgeführt. Tab. 34 fasst die für die verschiedenen verfügbaren Indikatoren sozialer Teilhabe jeweils separat geschätzten Koeffizienten zusammen. Die Übersicht macht deutlich, dass außer der zuvor betrachteten Güte der deutschen Sprachkenntnisse nur wenige Kenngrößen sozialer Teilhabe systematisch mit der Wahrscheinlichkeit korrelieren, zwei oder drei Jahre später einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen.

Zu den Indikatoren der sozialen Teilhabe, die neben Deutschkenntnissen eine prädiktive Qualität bezüglich der späteren individuellen Erwerbsintegration aufweisen, zählen erstens Indikatoren des Gesundheitszustands. Ein besserer persönlicher Gesundheitszustand der Geflüchteten heute geht gemäß den Schätzergebnissen unter sonst gleichen Umständen mit einer signifikant besseren Arbeitsmarktintegration zwei oder drei Jahre später einher. Zweitens unterstützen die Schätzergebnisse die Vermutung, dass eine höhere Lebenszufriedenheit der Geflüchteten positiv mit ihrer späteren Erwerbsintegration korreliert ist. Dies bestätigt Befunde der empirischen Literatur, wonach eine höhere Lebenszufriedenheit unter anderem als Quelle der Verhaltensmotivation dient und auf diese Weise etwa das Arbeitssuchverhalten positiv beeinflussen kann (vgl. etwa Krause 2015 und darin enthaltene Referenzen). Drittens zeigt sich, dass ein häufiger Kontakt zu Personen aus Deutschland für die spätere Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten förderlich ist. Auch für diesen Zusammenhang gibt es in der empirischen Arbeitsmarktforschung bereits zahlreiche Belege – insbesondere, dass soziale Netzwerke zur Arbeitssuche dazu beitragen, Informationsdefizite auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren (vgl. etwa Dustmann et al. 2016).

Dagegen lässt sich für andere Dimensionen der sozialen Netzwerke und Akkulturation, des Wohnumfelds, der gesellschaftlichen Partizipation, der Diskriminierungserfahrungen, der Bleibeabsichten, sowie der persönlichen Werte und Einstellungen zumindest anhand der diesbezüglich in der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten enthaltenen Items kein signifikanter Zusammenhang mit dem Arbeitsmarktstatus zwei oder drei Jahre später feststellen.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Dieser Befund muss jedoch nicht bedeuten, dass diese Dimensionen tatsächlich für die Entwicklung der Integration in das Erwerbsleben keine Rolle spielen. So könnten etwa die in der Befragung verwendeten Items die damit verbundene Dimension sozialer Teilhabe nicht geeignet erfassen. Ein Indiz dafür ist, dass zumindest einige der gemessenen Indikatoren nur eine ziemlich geringe Streuung aufweisen, also für eine überwiegende Mehrheit der Befragten den gleichen Wert annehmen, sodass eigentlich vorhandene Unterschiede im Grad der sozialen Teilhabe möglicherweise nur unzureichend erfasst werden. Dieses Problem kann jedoch mit den vorhandenen Daten nicht gelöst werden. Darüber hinaus könnten sich Effekte auch erst zu einem noch späteren Zeitpunkt zeigen.

Auf Basis dieser Ergebnisse werden deshalb insgesamt vier Zielgrößen genutzt, um im Rahmen der Wirkungsanalysen diagnostizierte Teilnahmeeffekte auf der Ebene der sozialen Teilhabe in potenzielle künftige Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration umzurechnen: (1) das Niveau der deutschen Sprachkenntnisse, (2) der Gesundheitszustand, (3) die allgemeine Lebenszufriedenheit, und (4) die Kontakthäufigkeit zu Personen aus Deutschland.¹⁸¹

¹⁸¹ Die aufgeführten Dimensionen der sozialen Teilhabe könnten zudem wichtige Faktoren im Zugangsgeschehen in die zu evaluierenden Maßnahmen darstellen, für die es deshalb unter Umständen in den entsprechenden Selektionsmodellen zu kontrollieren gilt.

Tab. 34 **Geschätzte Korrelationen zwischen Ausprägungen verschiedener Indikatoren individueller sozialer Teilhabe im Basisjahr 2016/2017 und der Wahrscheinlichkeit, in 2018/2019 einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen**

| Indikatoren sozialer Teilhabe (im Basisjahr 2016/17) | Koeffizient (2016 → 2018) | Koeffizient (2017 → 2019) | Koeffizient (2016 → 2019) | Koeffizient (2016/17 → 2018/19) |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Sprachkenntnisse Deutsch | 0.055*** | 0.064*** | 0.063*** | 0.059*** |
| Sehr guter oder guter Gesundheitszustand | 0.054*** | 0.056*** | 0.034 | 0.058*** |
| Keine gesundheitliche Beeinträchtigung im Alltag | 0.200** | 0.006 | 0.009 | 0.027* |
| Lebenszufriedenheit | 0.046** | 0.013 | 0.056*** | 0.028** |
| Wohnt in privater Wohnung/Haus | 0.006 | 0.008 | 0.007 | 0.01 |
| Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland | 0.007 | 0.009 | 0.01 | 0.007 |
| Häufiger Kontakt zu Personen aus Deutschland | 0.013 | 0.059*** | 0.097*** | 0.034*** |
| Häufiger Kontakt zu Personen aus anderen Ländern | 0.028 | 0.006 | 0.033 | 0.012 |
| Keine empfundene Benachteiligung aufgrund der Herkunft | 0.011 | 0.02 | 0.027 | 0.017 |
| Positive Einstellung zu sich selbst | -0.004 | -0.001 | -0.013 | 0.001 |
| Hohe Bleibeabsichten | -0.018 | 0.046 | -0.004 | 0.012 |
| Einstellung Erwerbstätigkeit von Frauen | 0.009 | 0.006 | 0.007 | 0.008 |
| Politische Partizipation | -0.022 | 0.000 | -0.036 | -0.009 |

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten 2016 bis 2019.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Jede Zeile stellt die Ergebnisse einer separaten Regression dar, in der alle Kontrollvariablen aus Tab. 33 enthalten sind.

Sprachkenntnisse Deutsch: Die Variable ist ein Index, der aus den subjektiven Einschätzungen der Lese-, Schreib- und Sprechfähigkeit mit Ausprägungen zwischen 1 und 5 gebildet wird, wobei ein höherer Wert auf bessere Sprachkenntnisse hinweist.

Sehr guter oder guter Gesundheitszustand: Indikatorvariable, die anzeigt, ob der Gesundheitszustand subjektiv von den Befragten als sehr gut oder gut eingeschätzt wird (und nicht schlechter).

Keine gesundheitliche Beeinträchtigung im Alltag: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, keine Beeinträchtigung im Alltag aufgrund des Gesundheitszustands zu erleben.

Lebenszufriedenheit: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten ihre Lebenszufriedenheit mit 8 bis 10 bewerten (Skala von 0 bis 10).

Wohnt in privater Wohnung/Haus: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, in einer privaten Wohnung oder Haus zu wohnen (und somit in keiner Gemeinschaftsunterkunft).

Häufiger Kontakt zu Personen aus Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten mehrmals pro Woche oder sogar täglich Kontakt zu Personen aus dem Herkunftsland/Deutschland/anderen Ländern haben (und nicht seltener).

Keine empfundene Benachteiligung aufgrund der Herkunft: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, noch nie in Deutschland aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt worden zu sein.

Positive Einstellung zu sich selbst: Die Fragestellung lautet „Ich habe eine positive Einstellung zu mir selbst.“. Die Indikatorvariable zeigt an, ob die Zustimmung zu dieser Aussage auf einer 7er-Skala die beiden höchsten Werte annimmt.

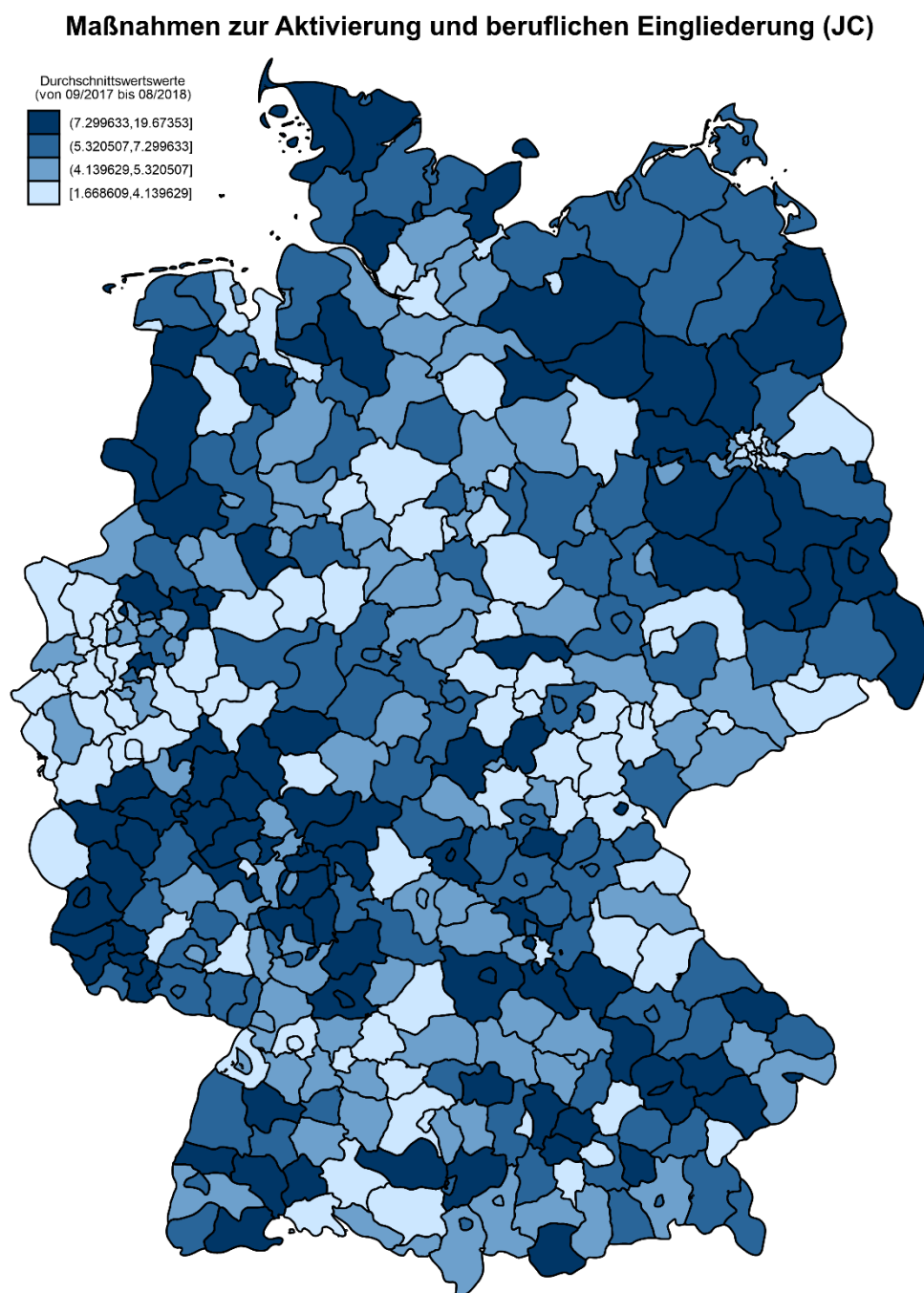
Hohe Bleibeabsichten: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die Befragten angeben, für immer in Deutschland bleiben zu wollen.

Einstellung Erwerbstätigkeit Frauen: Die Fragestellung lautet „Eine Arbeit zu haben ist für eine Frau die beste Möglichkeit unabhängig zu sein.“ Die Indikatorvariable zeigt an, ob die Zustimmung zu dieser Aussage auf einer 7er-Skala die höchsten beiden Werte annimmt.

Politische Partizipation: Indikatorvariable, die anzeigt, ob die politische Partizipation sehr stark oder stark ist (und nicht geringer).

A2. Anhang: Abbildungen zur regionalen Intensität der Maßnahmeneintritte auf Jobcenter-Ebene

Abb. 60 Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitsuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent)

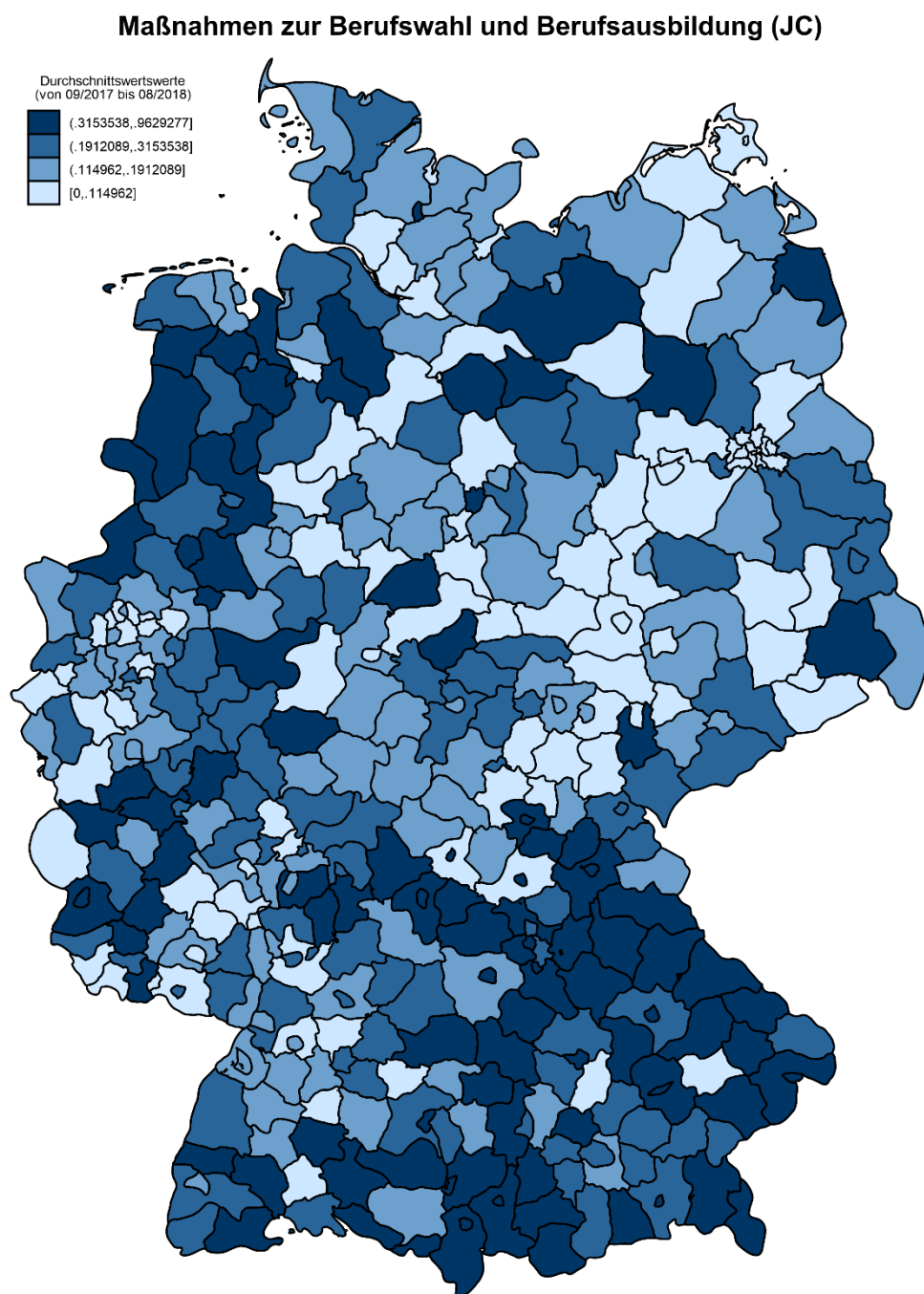


Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von administrativen Daten der BA.

Lesebeispiel: In Jobcenter-Regionen mit der dunkelsten Farbgebung beginnen zwischen September 2017 und August 2018 pro Monat durchschnittlich zwischen 7,3 und 19,7 Prozent aller arbeitsuchenden Geflüchteten der Region eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.

Abb. 61

Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitsuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent)

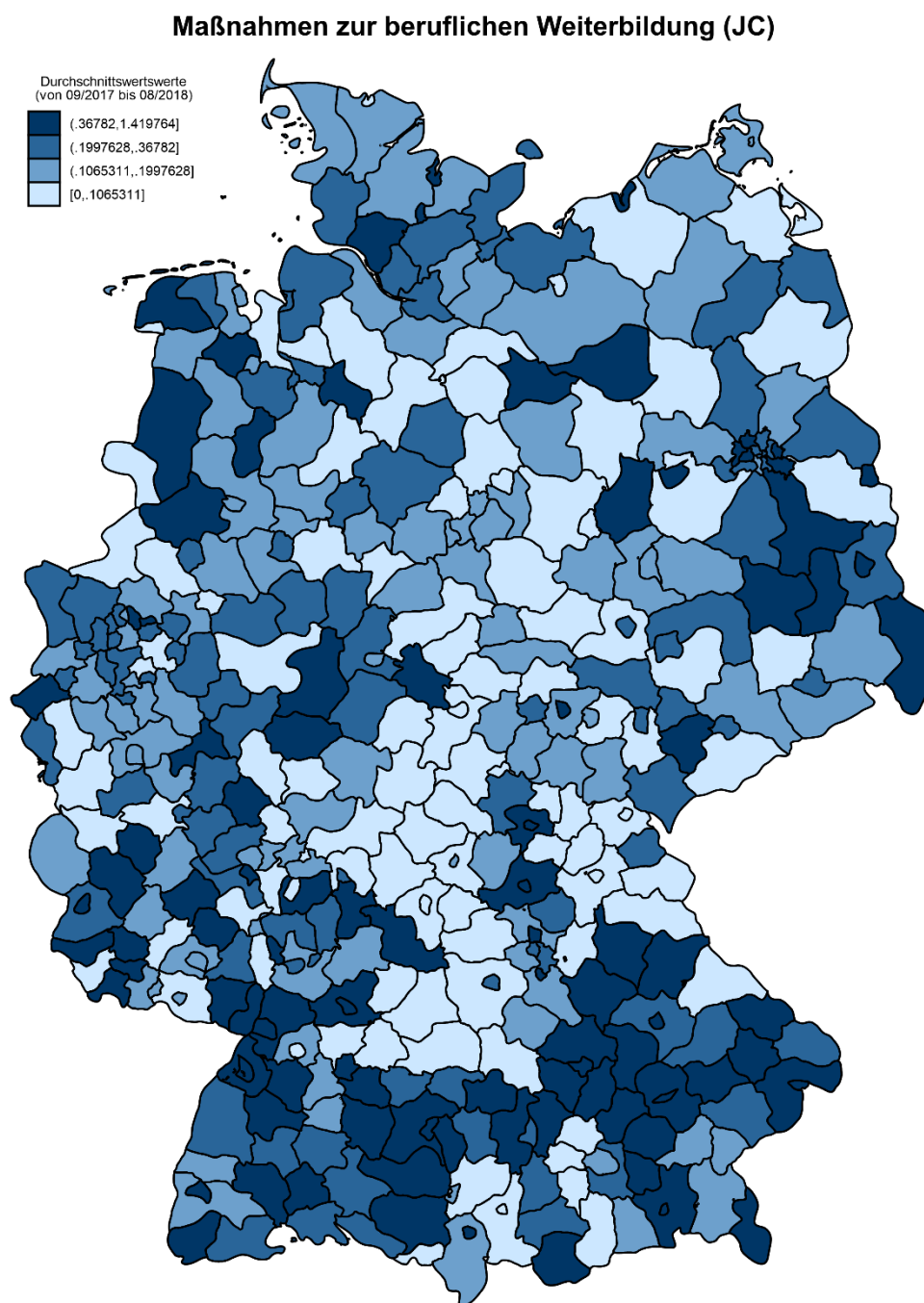


Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von administrativen Daten der BA.

Lesebeispiel: In Jobcenter-Regionen mit der dunkelsten Farbgebung beginnen zwischen September 2017 und August 2018 pro Monat durchschnittlich zwischen 0,3 und einem Prozent aller arbeitsuchenden Geflüchteten der Region eine Maßnahme zur Berufswahl und Berufsausbildung.

Abb. 62

Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitsuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent)



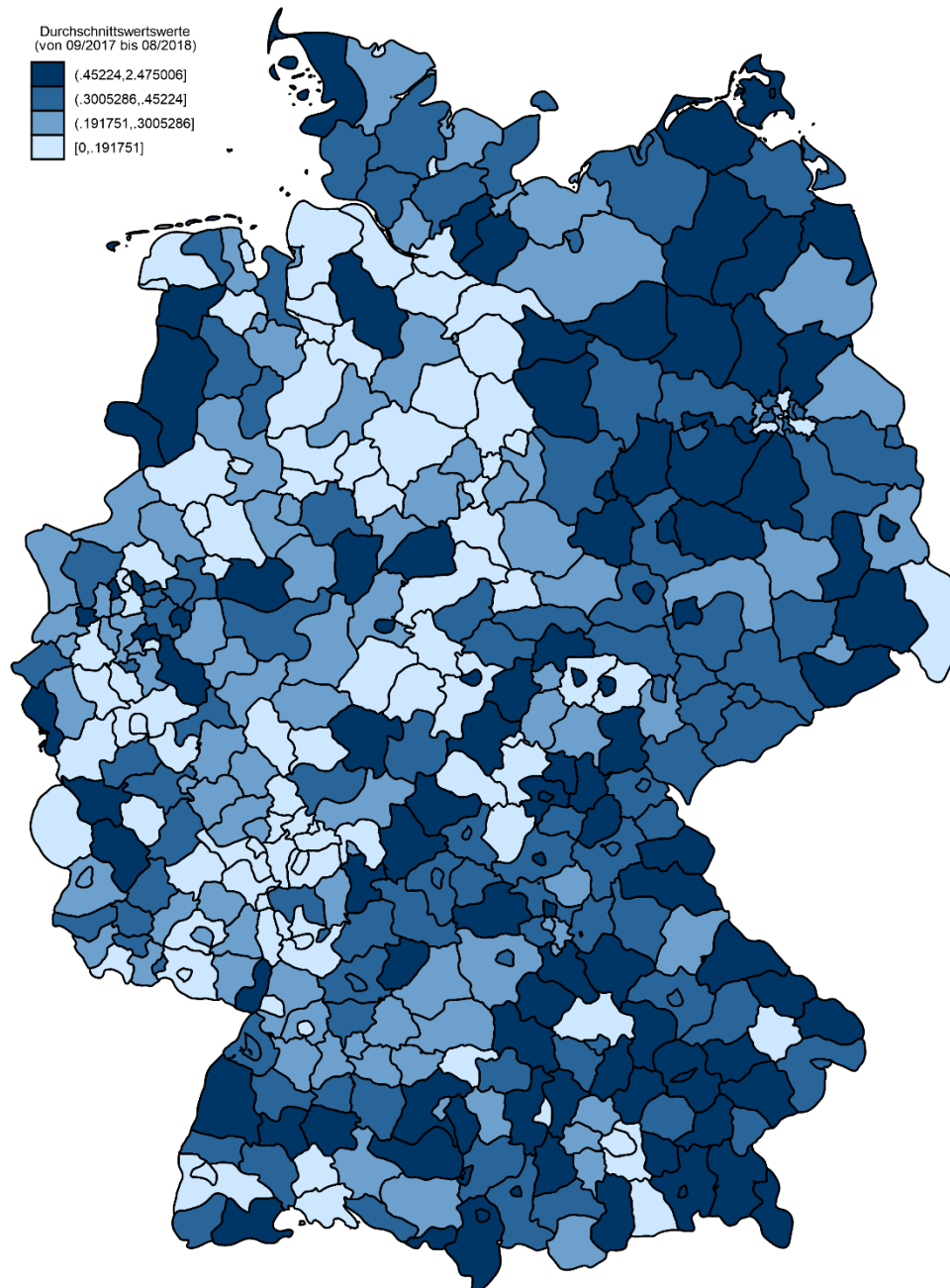
Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von administrativen Daten der BA.

Lesebeispiel: In Jobcenter-Regionen mit der dunkelsten Farbgebung beginnen zwischen September 2017 und August 2018 pro Monat durchschnittlich zwischen 0,4 und 1,4 Prozent aller arbeitsuchenden Geflüchteten der Region eine Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung.

Abb. 63

Regionale Intensität der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitsuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent)

Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (JC)

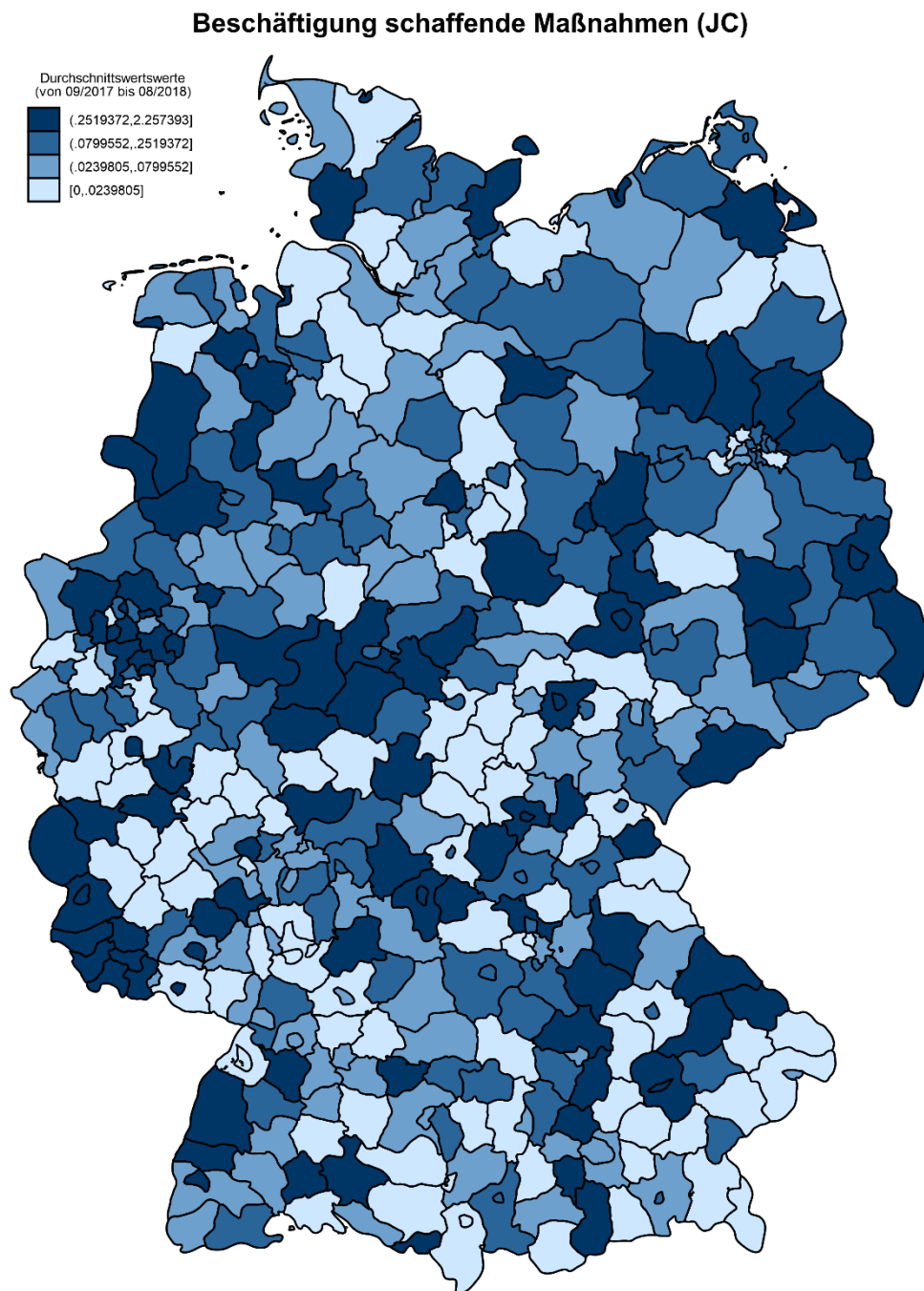


Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von administrativen Daten der BA.

Lesebeispiel: In Jobcenter-Regionen mit der dunkelsten Farbgebung beginnen zwischen September 2017 und August 2018 pro Monat durchschnittlich zwischen 0,5 und 2,5 Prozent aller arbeitsuchenden Geflüchteten der Region eine Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Abb. 64

Regionale Intensität der Eintritte in Beschäftigung schaffende Maßnahmen, Gebietsstrukturen der Jobcenter, durchschnittliche monatliche Anteile der Eintritte der arbeitsuchenden Geflüchteten von September 2017 bis August 2018 (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von administrativen Daten der BA.

Lesebeispiel: In Jobcenter-Regionen mit der dunkelsten Farbgebung beginnen zwischen September 2017 und August 2018 pro Monat durchschnittlich zwischen 0,3 und 2,3 Prozent aller arbeitsuchenden Geflüchteten der Region eine Beschäftigung schaffende Maßnahme.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.